

**REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA
NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DESDE
LA PERSPECTIVA COMPARATISTA**

*Disertación del Dr. Marcelo Alberto López Alfonsín
en sesión pública del Instituto de Política Ambiental
de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas,
el 5 de junio de 2012*

REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DESDE LA PERSPECTIVA COMPARATISTA

Por el DR. MARCELO ALBERTO LÓPEZ ALFONSÍN

1. Introducción

El sistema nacional de áreas protegidas se encuentra regulado por la Ley Orgánica de Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales N° 22.351¹ de 1980, la que debe ser analizada a la luz del principio de supremacía constitucional, teniendo especialmente en cuenta la reforma introducida a la Ley Fundamental en 1994, así como las disposiciones y recomendaciones de los organismos internacionales en relación a la conceptualización de las mismas.

Efectivamente, no puede examinarse el sistema nacional de áreas protegidas sin considerar el proceso de constitucionalización del ambiente resuelto con la reforma de 1994, desarrollado en extenso en el capítulo 3°. En éste, la variable ambiental es un eje cuya cosmovisión holística debe comprender inexorablemente

¹ Ley N° 22.351, publicada en el B.O. del 12/12/1980.

la cuestión competencial, con fundamento en la ordenación territorial.

Sin duda, uno de los principales problemas que enfrenta el ser humano en sus relaciones con el ambiente es la destrucción de ecosistemas, así como la pérdida de biodiversidad. Para contrarrestar esta circunstancia, los Estados prevén sistemas de áreas naturales protegidas, dentro de los cuales desarrollan estrategias y planes nacionales tendientes a mantener la diversidad biológica a través de la conservación *in situ*.

Al respecto el ex presidente de la República Argentina Raúl Alfonsín señalaba en el discurso inaugural de la reunión de la Comisión de Parques Nacionales y Áreas Protegidas llevada a cabo en San Carlos de Bariloche en 1986²: *“A partir de la revolución industrial y de la explosión demográfica que le sigue, las relaciones entre el hombre y la biosfera –esa delgada envoltura del planeta que posee y mantiene la vida– se han ido deteriorando, con graves consecuencias para el futuro de la Humanidad. Es por ello imperativo que avancemos, según lo ha declarado la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, hacia “una correcta gestión en la utilización de los recursos naturales por el hombre, de forma tal que se produzca el mayor beneficio para las generaciones actuales pero que mantenga su potencialidad para satisfacer a las generaciones futuras”*. Lo que también es parte integrante de nuestra concepción de los derechos humanos, que no sólo tiene en miras las generaciones presentes, sino también las por venir. Se está decidiendo, entonces, sobre su calidad de vida, en definitiva, sobre su desarrollo humano.

En este capítulo, se analizará en forma pormenorizada el régimen legal concerniente al sistema nacional de áreas protegidas, teniendo principalmente en consideración las disposiciones conte-

² Alfonsín, Raúl, “Discursos presidenciales”, t. X, Secretaría de Información Pública Buenos Aires, 1986, p. 57.

nidas en las antiguas leyes de áreas protegidas y el espíritu que se tuvo en miras al sancionar la Ley N° 22.351.

A tal fin, se entiende imprescindible hacer hincapié en los dispositivos legales referidos a las tres categorías de protección que establece la citada norma: parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales, las que, a su vez, deberán ser *aggiornadas* con las categorías que fueron creadas mediante decretos, tal es el caso de las reservas naturales estrictas, las reservas naturales silvestres y las reservas naturales educativas.

También se torna relevante desarrollar el funcionamiento y estructura de la autoridad de aplicación, es decir la Administración de Parques Nacionales –en adelante, la APN–, toda vez que, no puede soslayarse que la autarquía de esta entidad fue uno de los fundamentos que motivó la modificación de la antigua ley de parques nacionales N° 12.103 de 1934.

En otro orden de ideas, se examinarán las particularidades del sistema de áreas protegidas de España. Ello por cuanto, no puede sortearse la trascendental influencia que tuvo la Constitución de 1978 de este país en la reforma de 1994, específicamente en lo que a la materia ambiental respecta. Es innegable el preponderante rol que ocupa la cláusula española como fuente del artículo 41 de nuestra Carta Magna.

Se hará especial hincapié en la notable descentralización legislativa y administrativa –sin duda la particularidad más importante del sistema español–. Específicamente, el régimen normativo se complementa, por un lado, con lo que se denomina la “legislación marco” de conservación de espacios naturales, y por el otro, con las restantes leyes específicas, teniendo ambas reglamentaciones igual jerarquía normativa. Si bien, en un principio, el Estado español tenía jurisdicción exclusiva –y excluyente– sobre la gestión de los parques nacionales, posteriormente se establecieron competencias compartidas entre éste y las Comunidades

Autónomas.

A su vez, tampoco puede soslayarse que uno de los principales modelos para la creación de los sistemas de áreas protegidas, lo constituye el Servicio Nacional de Parques de los Estados Unidos de América, dado que fue en este país donde se estableció el primer parque nacional. Se trata de un parámetro de referencia para el resto de las modalidades existentes en el derecho comparado al momento de determinar un régimen legal para la conservación de la naturaleza, ya sea por las capacidades técnicas de ese organismo rector, por los recursos económicos con los que cuenta o bien por la extensión del sistema nacional de referencia.

El sistema de parques nacionales de los Estados Unidos – *National Park System*– es un régimen federal de áreas protegidas que abarca el conjunto de unidades gestionadas por el *National Parks Service* –en adelante, el NPS–. Comprende los espacios clasificados como parques nacionales –*National Parks*– y la mayoría de los monumentos nacionales –*National Monuments*–, así como varias categorías de protección más, entre las que se destacan los memoriales, los parques militares, las áreas de recreo, las riberas y los senderos nacionales, entre otras.

Si bien todas estas unidades son responsabilidad de un solo organismo rector –el NPS–, son gestionados por éste en virtud de autorizaciones legislativas individuales, o en el caso de algunos monumentos nacionales, también creados por promulgación del Presidente de conformidad con la Ley de Antigüedades de 1906 –*Antiquities Act*– que dispuso el régimen de funcionamiento y de usos permitidos.

En el presente capítulo se estudiará exhaustivamente el sistema norteamericano. Con el objeto de brindar un panorama global de la política empleada en este país, se analizará la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Parques, así como las diversas legislaciones que complementan la misma.

2. Área protegida. Conceptualización

La necesidad de aislar legalmente algunas zonas de la actividad humana surge frente a la preocupación por la degradación de los ambientes naturales y la toma de conciencia sobre los riesgos que esto implica. La conservación de la naturaleza es una acción conciente y enfocada a la subsistencia de la especie humana y de su calidad de vida.

La creación de áreas protegidas es imprescindible para la preservación de la naturaleza, constituyendo por ello el elemento principal de todas las estrategias de protección de la biodiversidad. Justamente, el objetivo cardinal de las mismas es salvaguardar los ecosistemas naturales, funcionar como refugio para las especies y mantener los procesos ecológicos que no son aptos para sobrevivir en entornos terrestres o marítimos con alto grado de intervención humana. Por otro lado, cumplen una importante función como indicadores de la interacción del hombre con la naturaleza, y resultan complementarias de otras tantas medidas destinadas al mantenimiento sostenible de la biodiversidad.

El término “área protegida” engloba una extensa gama de zonas terrestres y marinas, es decir una importante diversidad de enfoques de gestión, desde franjas fuertemente protegidas hasta fracciones donde el acento se focaliza en la conservación, pasando por modelos sumamente restrictivos en los que la preservación se completa con una extracción limitada y sostenible de los recursos.

El punto central a determinar para arribar a una definición que permitiera, posteriormente, establecer las categorías de manejo³ de esos espacios naturales era si el vocablo “área protegida”

³ Las categorías de manejo de la UICN –Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza– son el marco internacional de referencia para sistematizar los diferentes modos de gestión de las áreas protegidas. Estas se encuentran reconocidas tanto por organismos internacionales, tal es el caso de la ONU, como también por los distintos gobiernos como el estándar básico universal de la definición de áreas protegidas.

debía ser un término abarcativo de diferentes tipos de gestión de territorios y aguas que de manera incidental tuvieran algún valor para la conservación de la biodiversidad y el paisaje o, en sentido contrario, un concepto restringido, comprensivo de un sistema particular de gestión encaminado específicamente a la conservación de la naturaleza.

En el derecho comparado se advierten interpretaciones disímiles: algunos espacios que son considerados áreas protegidas en un determinado país no son categorizados de igual manera en los otros. La UICN logró alcanzar un considerable consenso entre los actores claves, inclinándose la opinión mayoritaria por una definición lo más precisa posible. Ello, sin desconocer que cada Estado podrá determinar que entiende por “área protegida” dentro de su propia jurisdicción.

La conceptualización⁴ de la entonces Comisión Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas de la UICN de “área protegida” era la siguiente: *“Un área de tierra y/o mar especialmente dedicada a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica, y de los recursos naturales y culturales asociados, y gestionados a través de medios legales u otros medios eficaces”*. Según la recomendación de este organismo, todas las categorías de manejo deberán ser congruentes con esta enunciación.

Si bien estas unidades cumplen los presupuestos generales contenidos en dicha definición, en la práctica las finalidades específicas para las cuales se administran los espacios protegidos resultan diversas. Los principales objetivos del modelo de gestión pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

- 1) Investigación científica.
- 2) Resguardo de zonas silvestres.

⁴ Dicha definición fue ratificada por el Congreso Mundial de la UICN realizado en Buenos Aires en el mes de enero de 1994 a través de su Asamblea General.

- 3) Conservación de especies y de la diversidad genética.
- 4) Mantenimiento de los servicios ambientales.
- 5) Protección de características naturales y culturales específicas.
- 6) Turismo y recreación.
- 7) Educación.
- 8) Utilización sostenible de los recursos derivados de ecosistemas naturales.
- 9) Mantenimiento de los atributos culturales y tradicionales.

En otro orden de ideas, es preciso destacar que un grupo de biólogos convocados por el *World Wildlife Fund* –Fondo Mundial para la Naturaleza, en adelante WWF– estableció un sistema de clasificación ecológico, donde se identifican tipos de hábitat trascendentales.

En este contexto, se utiliza el término “ecorregión”, que describe aquella área extensa de tierra o agua que contiene un conjunto geográficamente distintivo de comunidades naturales que comparten la gran mayoría de sus especies y dinámicas ecológicas, condiciones medioambientales, e interactúan ecológicamente de manera determinante para su subsistencia a largo plazo.

El término ecorregión se utiliza como una unidad de análisis. El WWF dividió a los ecosistemas del mundo en tres grandes grupos: 1) ecorregiones terrestres, 2) ecorregiones de agua dulce y 3) ecorregiones marinas.

En síntesis, una ecorregión es un área geográfica considerable que se distingue por el carácter excepcional de su morfología, geología, clima, suelos, hidrología, flora y fauna.

La Argentina actualmente se encuentra dividida en 18 ecorregiones: 1) Altos Andes, 2) Puna, 3) Monte de sierras y bolso-

nes, 4) Selva de las yungas, 5) Chaco seco, 6) Chaco húmedo, 7) Selva paranaense, 8) Esteros del Iberá, 9) Campos y malezales, 10) Delta e islas del Paraná, 11) Espinal, 12) Pampa, 13) Monte de llanuras y mesetas, 14) Estepa patagónica 15) Bosques patagónicos, 16) Islas del Atlántico Sur, 17) Mar Argentino y 18) Antártica.

En nuestro país, el incremento de áreas protegidas en el último tiempo ha sido notable. No obstante, este crecimiento no siguió una dirección planificada, basada en un estudio previo de representatividad del sistema de espacios naturales protegidos⁵.

En el entendimiento que la antigua definición de área protegida, centrada exclusivamente en la protección de la biodiversidad, no resultaba suficientemente adecuada, a efectos de brindar un alto grado de protección sobre estas zonas, se decidió revisarla y modificarla en la Cumbre de Almería (España) de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas –en adelante, la CMAP– realizada en mayo del año 2007, quedando vigente a partir de su ratificación por el Congreso Mundial de la UICN realizado en Barcelona en septiembre del año 2008.

La definición actual es la siguiente: ***“Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”***.

El término “*espacio geográfico*” comprende áreas terrestres, aguas continentales, marinas y costeras, o una combinación de éstas. La expresión “*claramente definido*” involucra una zona demarcada con límites pactados, los que pueden ser características físicas o acciones de gestión. El vocablo “*reconocido*”, indica la necesidad que dichas áreas se encuentren reconocidas por los

⁵ Administración de Parques Nacionales, con colaboración de Fundación Vida Silvestre Argentina: “Las Áreas Protegidas de la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural”, septiembre 2007, p. 13/17.

Estados a través de algún mecanismo formal.

Al incluir en la enunciación el adjetivo “*dedicado*” se está haciendo referencia a la existencia de algún compromiso concreto de los Estados vinculado a la conservación a largo plazo de esa zona –por ejemplo: convenios internacionales, leyes nacionales o provinciales, entre otros–. Mientras que “*gestionado*”, implica que se han llevado a cabo las medidas activas tendientes a proteger los valores naturales que justifican la calificación del área protegida.

La voz “*medios legales u otros tipos de medios eficaces*” denota la relevancia que las áreas protegidas hayan sido reglamentadas, esto es, contempladas en la normativa vigente, o amparadas por otros medios eficaces. El enunciado “*para conseguir*” involucra un cierto grado de eficacia, y “*a largo plazo*” pone de resalto la perpetuidad con la que deben ser gestionadas estas unidades de conservación.

En este contexto, “*conservación*” importa el mantenimiento *in situ* de los ecosistemas como también de hábitats naturales, seminaturales y poblaciones viables de especies en su entorno natural. Cuando se trate de especies domésticas o cultivadas, se hace referencia a la preservación en los entornos donde desarrollaron sus propiedades distintivas⁶.

La palabra “*naturaleza*” representa a la biodiversidad de especies y de ecosistemas, así como la geodiversidad. Por último la expresión “*servicios ecosistémicos asociados*”, se utiliza para hacer referencia a aquellos servicios ecosistémicos vinculados con la finalidad de conservación de la naturaleza.

La justificación de las modificaciones propuestas entre ambas definiciones –la primera de 1994 y esta última de 2008– pue-

⁶ UICN: “Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas”, editado por Nigel Dudley, Gland, Suiza, 2008, Traducción al español; José Puente, revisado por Isabel Moyano Ramos y Pedro Rosabal.

de hallarse en tres argumentaciones diferentes. En primer lugar, existía un alto nivel de consenso para mantener la definición lo más simple posible⁷, incluyendo principios asociados que proporcionaran la ampliación necesaria. Ello en el entendimiento, que intentar cubrir todas las contingencias posibles en el marco de la propia conceptualización, conduciría a plasmar una compleja fraseología que en vez de clarificar, proporcionaría confusión. En segundo lugar, sustituir el término “*área de tierra y/o mar*” por “*área específicamente delimitada*” erradica el problema de la omisión sobre el agua dulce, entre otros.

Finalmente, en tercer lugar la incorporación de la expresión “*la conservación de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados*”, en lugar de “*la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados*”, era notoriamente inclusivo de valores naturales tales como geodiversidad, procesos naturales y servicios ambientales. A su vez, se pone el énfasis en la conservación de la naturaleza como el elemento definitorio de las áreas protegidas.

3. El sistema nacional de áreas protegidas

a. Análisis de la ley orgánica de parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales

En el mensaje de elevación de la Ley N° 22.351, en forma expresa, se menciona que la fuente de la nueva normativa es la antigua reglamentación de parques nacionales –Ley N° 12.103⁸–, toda vez que esta última se consideraba un ejemplo de correcta técnica legislativa. En consecuencia la finalidad principal de la

⁷ Este consenso se evidenció en la recomendación de la CMAP en la Cumbre de Almería (España) de 2007.

⁸ Ley N° 12.103, publicada en el B.O. del 29/10/1934.

iniciativa legislativa era restablecer la autarquía de su autoridad de aplicación, dado que resultaba imprescindible que el organismo a crearse –la APN– tuviera capacidad suficiente para poder llevar a cabo correctamente los objetivos a su cargo.

La ley orgánica de parques, reservas nacionales y monumentos naturales consta de 37 artículos; con el objeto de lograr un adecuado ordenamiento de los temas que trata, se adoptó el método de segmentarla en títulos y capítulos. Está dividida en siete títulos que abarcan los siguientes ítems:

- El Título I denominado “*De los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales*” abarca seis capítulos. El primero puntualiza qué recaudos deben tener las áreas geográficas para adquirir la categoría de parque nacional, reserva nacional o monumento natural –artículo 1º–. A su vez establece, que las tierras fiscales existentes en los mismos son del dominio público nacional –artículo 2º– y las condiciones necesarias para la creación de nuevos parques, reservas o monumentos en el territorio de la Republica –artículo 3º–. El segundo está dedicado a los parques nacionales –artículos 4º, 5º, 6º y 7º–. El capítulo tercero, se refiere a los monumentos naturales –artículo 8º–. El cuarto, reglamenta lo concerniente a las reservas nacionales –artículos 9º y 10–. El quinto, dispone las pautas de aplicación respecto de la población –artículos 11 y 12–. Finalmente, el sexto precisa a quién corresponde el dominio de la fauna silvestre dentro de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales –artículo 13–.
- El Título II “*Administración de Parques Nacionales*” también contiene seis capítulos. El primero establece las disposiciones relativas a la autarquía de la autoridad de aplicación –artículos 14, 15, 16 y 17–. El segundo enu-

mera las atribuciones y funciones de la Administración de Parques Nacionales –artículos 18 y 19–. El tercero dispone la forma de dirección y administración del organismo –artículos 20 y 22–; además, prevé la responsabilidad de los miembros del directorio –artículo 21–. El cuarto detalla las funciones del directorio –artículo 23–, mientras que el quinto capítulo especifica los deberes y las atribuciones del presidente –artículo 24–. Por último, el sexto sistematiza lo referido al Fondo de Fomento de Parques Nacionales –artículos 25, 26 y 27–.

- El Título III determina las sanciones frente a las infracciones a las disposiciones de la ley –Capítulo I, artículos 28 y 29–, así como las acciones judiciales a cargo de la Administración de Parques Nacionales –Capítulo II, artículos 30 y 31–.
- En el Título IV se mencionan las áreas integrantes del sistema, existentes al momento de la sanción de la normativa en análisis –artículo 32–.
- El Título V otorga el control y vigilancia de las áreas protegidas al Cuerpo de Guardaparques Nacionales, servicio auxiliar y dependiente de la Administración de Parques Nacionales. Las atribuciones y deberes de éste, así como también su estructura orgánica, escalafón y régimen disciplinario serán dispuestas por el Poder Ejecutivo –artículo 33–.

Es de destacar que el Decreto N° 1455/1987⁹ estableció la estructura orgánica de la Dirección General del Cuerpo de Guardaparques Nacionales y el reglamento del mencionado cuerpo, el que fue modificado a través del De-

⁹ Decreto N° 1455/1987, publicado en el B.O. del 28/06/1988.

creto N° 1770/1988¹⁰ y posteriormente por el Decreto N° 1401/1991¹¹ que dispuso la reforma de ambos.

Vale recordar, que una de las atribuciones de la Administración de Parques Nacionales es fiscalizar las zonas afectadas a su jurisdicción, es decir velar por el cumplimiento de la normativa correspondiente. Estas funciones de policía administrativa en forma expresa le fueron otorgadas al Cuerpo de Guardaparques Nacionales, por lo que estos agentes públicos tienen el deber de ejercer el control y la vigilancia sobre aquellos hechos que superan la esfera administrativa.

El alcance de las acciones encomendadas a los guardaparques nacionales fue determinado por la Resolución N° 78/2001 del Directorio de la APN. El documento establece: *“Entre los actos y medidas que se desarrollan en cumplimiento del control y vigilancia social, se encuentra la de “prevenir” aquellas acciones humanas a las que la ley 22.351 y sus normas reglamentarias califiquen como conductas prohibidas”*. De la redacción es dable inferir que también se incluyen aquellas conductas que, si bien están permitidas, se encuentran sujetas a determinados recaudos, tales como inscripciones, habilitaciones, permisos, licencias, entre otros¹².

En similar sentido, al determinar el alcance del control y vigilancia ambiental, puntualiza que la función estatal deberá “detectar” y “evitar” fenómenos de deterioro ecológico.

- El Título VI describe la intervención del Ministerio de Defensa y el Ministerio de Economía en los requerimien-

¹⁰ Decreto N° 1770/1988, publicado en el B.O. del 16/12/1988.

¹¹ Decreto N° 1401/1991, publicado en el B.O. del 30/07/1991.

¹² Belfer, Laura L., “Guardaparques”, El Dial - DC46C.

tos de seguridad nacional que requieran las áreas del sistema de la ley –artículo 34–.

- El Título VII, por un lado deroga expresamente las leyes N° 18.594¹³ y N° 20.161, así como los decretos N° 2811/1972¹⁴ y N° 637/1970¹⁵ –artículo 35–, y por el otro le otorga a la Administración de Parques Nacionales un plazo de noventa días para elevar al Poder Ejecutivo su respectiva estructura orgánica y el proyecto de decreto reglamentario de la nueva legislación –artículo 36–.

A continuación se analizarán en detalle las disposiciones más relevantes del sistema nacional de áreas protegidas, teniendo especialmente en cuenta el carácter de “ley orgánica” que se atribuye la N° 22.351, así como el proceso de constitucionalización del ambiente resuelto con la reforma a la Carta Magna de 1994.

b. Las categorías de “parque nacional”, “monumento natural” y “reserva nacional” según la Ley N° 22.351 y las categorías de “reserva natural estricta”, “reserva natural silvestre” y “reserva natural educativa”.

El artículo 1° de la Ley N° 22.351 prescribe “(...) *podrán declararse parque nacional, monumento natural o reserva nacional, las áreas del territorio de la República que por sus extraordinarias bellezas o riquezas en flora o fauna autóctona o en razón de un interés científico determinado, deban ser protegidas y conservadas para investigaciones científicas, educación y goce de las presentes y futuras generaciones, con ajuste a los requisitos de Seguridad Nacional. En cada caso la declaración será hecha por ley*”.

¹³ Ley N° 18.594, publicada en el B.O. del 23/02/1970.

¹⁴ Decreto N° 2811/1972, publicado en el B.O. del 23/05/1972.

¹⁵ Decreto N° 637/1970, publicado en el B.O. del 23/02/1970.

El precepto legal determina los requisitos específicos que deberán cumplimentar las jurisdicciones que a las que se pretendan otorgar la categoría de parque nacional, reserva nacional o monumento natural. Así, se exige que cuenten con: 1) una exorbitante belleza o notable riqueza en flora o fauna autóctona, o bien un vital interés científico que justifiquen su resguardo y conservación y 2) la norma que disponga tal declaración sea una ley. Sobre este último recaudo, es preciso mencionar que se estatuye así el principio de legalidad. Parte de la doctrina sostiene¹⁶ que el concepto de legalidad no alude a una ley en sentido formal sino a cualquier norma, que por su forma y contenido tenga validez para el ordenamiento jurídico. En este tema, y abonando esta posición, se han creado “reservas naturales estrictas” mediante el Decreto N° 2149/1990¹⁷ así como “reservas naturales silvestres” y “reservas naturales educativas” mediante el Decreto N° 453/1994¹⁸.

Reviste vital importancia la incorporación del vocablo “*conservación*” dado que la preservación de la naturaleza es la finalidad prioritaria de la normativa en análisis. Asimismo, se incluyó la expresión “*con ajuste a los requisitos de la Seguridad Nacional*”, como el elemento determinante que habrá que tener presente al momento de la creación de nuevas áreas protegidas bajo el sistema de la ley. En realidad, esta exigencia guarda estricta relación con la época en la que se sancionó esta norma, dado que el Poder Ejecutivo era ejercido por la Junta Militar y, justamente esta doctrina era la que impregnaba el gobierno de de facto del autodenominado “*Proceso de Reorganización Nacional*”.

Por su parte, el artículo 2° establece que las tierras fiscales de parques nacionales y monumentos naturales pertenecen al do-

¹⁶ Badeni, Gregorio, *Tratado de derecho Constitucional*, t I., Editorial La Ley, Buenos Aires, 2004, p. 350.

¹⁷ Decreto N° 2149/1990, publicado en el B.O. del 18/10/1990.

¹⁸ Decreto N° 453/1994, publicado en el B.O. del 29/03/1994.

minio público nacional, al igual que aquellas que se encuentren en reservas nacionales, siempre que las mismas no sean desafectadas.

El artículo 3° dispone: “*La creación de nuevos parques nacionales, monumentos naturales o reservas nacionales, en territorio de una provincia, sólo podrá disponerse previa cesión de la misma a favor del Estado nacional, del dominio y jurisdicción sobre el área respectiva (...)*”. Esta redacción fue tomada textual de la Ley N° 18.594. Sin embargo, la nueva legislación agregó: “*Podrá incluir los territorios afectados por la ley 18.575 y normas complementarias, previa intervención del Ministerio de Defensa*”. Este último párrafo por un lado implica un permiso, toda vez que autoriza la creación de nuevas áreas protegidas bajo el régimen de la legislación en zonas de frontera, y por el otro impone un nuevo requisito, ya que además de la cesión por parte de la provincia, se exige en estos supuestos la intervención del Ministerio de Defensa.

La anterior normativa contemplaba tres categorías claramente delimitadas de áreas protegidas, a saber: parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, sin mayores precisiones en cuanto a la distinción de las mismas. La nueva reglamentación reconocía entre sus objetivos la necesidad de precisarlas conceptual y técnicamente. A tal fin, recepta los criterios plasmados en la Convención para la protección de la flora, la fauna y bellezas panorámicas naturales de los países de América, suscrita en Washington –USA– el día 12 de octubre de 1940¹⁹. El mencionado instrumento internacional otorga protección a los parques nacionales y especies de fauna salvaje. Así, el artículo I.1 de la misma instituye como definición de parque nacional: “*Las regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y la fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial*”.

¹⁹ Fecha de entrada en vigencia del convenio: 30 de abril de 1942.

La Ley N° 18.594 especificaba que se consideraban parques nacionales, las áreas a conservar en su estado primitivo, pero no se indicaba cuáles eran los requisitos que debían contener para ser conservadas y protegidas. El artículo 4° de la Ley N° 22.351 complementa el vacío legal y define el concepto de parques naturales en los siguientes términos: *“Serán parques nacionales las áreas a conservar en su estado natural, que sean representativas de una región fitozoogeográfica y tengan gran atractivo en bellezas escénicas o interés científico, las que serán mantenidas sin otras alteraciones que las necesarias para asegurar su control, la atención del visitante y aquellas que correspondan a medidas de Defensa Nacional, adoptadas para satisfacer necesidades de Seguridad Nacional. En ellos está prohibida toda explotación económica con excepción de la vinculada al turismo, que se ejercerá con sujeción a las reglamentaciones que dicte la autoridad de aplicación”*.

La novedad es que caracteriza a los parques nacionales por sus notas preponderantes, puntualizando, que son áreas representativas de zonas fitozoogeográficas con un notable atractivo, ya sea por sus bellezas escénicas o por su interés científico. La otra innovación de la norma fue la sustitución del término *“estado primitivo”* por la expresión *“estado natural”*: el justificativo de esta modificación radicaba en las dudas que generaba dicha redacción, dado que no se podía precisar si se hacía referencia al estado primigenio del área desde su creación legal o desde su existencia actual.

Esta definición estaba en perfecta sincronía con la noción proporcionada por UICN en la X Asamblea realizada en Nueva Delhi –India– en 1969, que los consideraba espacios que sin variaciones esenciales a causa de la ocupación ni de la explotación humana, resultaban representativos a nivel nacional, destacándose por la singularidad y rareza excepcional de su fauna, flora, gea, paisaje, etc., siendo destinados al uso público para que las administraciones nacionales los resguarden de los perjuicios que pu-

diera ocasionarles la intervención humana. Posteriormente, esta conceptualización fue perfeccionada en la XI Asamblea General de la UICN celebrada durante 1972 en Banff –Canadá–. De una interpretación armónica de ambas surgen, básicamente, los siguientes requisitos ineludibles: 1) amplia extensión, conforme las condiciones históricas y demográficas de cada Nación pero siempre, coincidente con unidades ecológicas completas, 2) exorbitantes valores naturales, 3) tratamiento restrictivo de la explotación y ocupación humana, 4) régimen legal tuitivo, 5) declaración y gestión por las administraciones nacionales, y 6) turismo autorizado.

El fin último de los parques nacionales es conservar la diversidad de ambientes, de especies y de procesos naturales. Si bien se trata de un criterio universal, lo cierto es que un sistema de parques nacionales debe desarrollarse de acuerdo con el Estado al que pertenece, resguardándose las características propias de éste.

Para precisar el origen de los parques nacionales, hay que remontarse al año 1872, fecha en la que se estableció el primer parque nacional de la historia, “*Yellowstone*”, en las Montañas Rocosas de Estados Unidos de América.

El movimiento iniciado durante el siglo XIX se profundizó a partir de la segunda mitad del siglo XX. Canadá estableció, también en las Montañas Rocosas, su primer parque nacional en 1885. Europa no estuvo ajena a este proceso y precedida por algunos pocos países como Suecia, Rusia o Suiza se sumó también rápidamente a estas iniciativas.

Un caso peculiar es el de España, ya que mientras los otros Estados declaraban en forma individual parques nacionales, este país aprobó en 1916 lo que se conoce como la primera ley general de parques nacionales en el mundo, tema que se abordará con posterioridad en este mismo capítulo.

Como puede observarse, los parques nacionales, desde la creación de *Yellowstone*, han cumplido funciones de protección en relación a los recursos naturales de interés nacional y el dis-

frute público en la modalidad de turismo-recreo. Estos objetivos fundamentales fueron incrementados con el transcurso del tiempo, adicionándosele otras finalidades prioritarias como las educativas, las científicas o el fomento de desarrollo rural de las comunidades locales del entorno, que si bien originariamente surgiendo con carácter secundario y en respuesta a situaciones concretas, actualmente forman parte de todo programa de gestión de parques nacionales coherente, equilibrado y avanzado.

En efecto, tras el Congreso Mundial de la UICN celebrado en octubre de 1982 en Bali –Indonesia–, del que surgió el “Plan de Acción de Bali”, se ha incorporado como un fin básico de gestión el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales en cuanto fórmula de inserción de las comunidades afectadas en los programas proteccionistas, permitiéndose por esta vía mejorar la gestión del espacio declarado y fomentar estrategias de ecodesarrollo en el entorno y zonas de influencia de los parques nacionales. El discurso prohibicionista en la conservación de los parques nacionales ha sido sustituido o, si se quiere, complementado por otro que resalta el uso integral y sostenible de los recursos amparados bajo esta modalidad de protección. La reconducción de la gestión hacia planteamientos que permitieran establecer relaciones positivas y abiertas con los habitantes como también con las comunidades locales existentes en el interior y entorno de los parques nacionales, recomendada en Plan de Acción de Bali, fue revisada y actualizada una década después. Justamente, en el IV Congreso de Parques Nacionales y Áreas Protegidas –Caracas (Venezuela), 1992– se enfatizó la importancia de los parques nacionales para la satisfacción de las necesidades humanas de cualquier índole, proponiéndose que las actuaciones en los mismos pasasen a insertarse dentro de los respectivos contextos territoriales circundantes y a formar parte de las estrategias de desarrollo sostenible de los países correspondientes²⁰.

²⁰ Garayo Urruela, Jesús María, “Concepción integrada de la conservación de la naturaleza y categorías de espacios naturales protegidos”, Disponible en: www.ingeba.org, p. 9/10.

El artículo 5º de la ley orgánica, luego de su modificación por la Ley N° 26.389²¹, reseña las prohibiciones especiales que rigen en los parques nacionales. Así, enuncia que además de la prohibición general de la cláusula anterior de toda explotación económica salvo aquella que se encuentre ligada al turismo, queda prohibido: a) la enajenación y arrendamiento de tierras del dominio estatal, así como las concesiones de uso, b) exploración y explotación mineras, c) instalación de industrias, d) explotación agropecuaria, forestal y cualquier tipo de aprovechamiento de los recursos naturales, e) pesca comercial, f) la caza y todo tipo de acción sobre la fauna, con la salvedad que fuere estrictamente necesaria por razones de orden biológico, técnico o científico, g) introducción, transplante y propagación de fauna y flora exóticas, h) asentamientos humanos, i) introducción de animales domésticos, j) construcción o instalaciones de edificios, con excepción de los consignados a la autoridad de aplicación, de vigilancia o seguridad de la Nación y a vivienda propia en las tierras de dominio privado, k) toda acto u omisión que pudiere originar alguna modificación del paisaje o del equilibrio biológico, salvo medidas de defensa conducentes a la Seguridad Nacional e, l) sobrevuelos en aeronaves impulsadas a motor, exceptuados los de las rutas aéreas comerciales, militares y civiles que no cuenten con rutas alternativas, así como los destinados a operaciones de búsqueda y rescate, combate de siniestros, investigaciones científicas, relevamientos técnicos y todos aquello que este vinculado con tareas inherentes a su cuidado y administración.

En forma concomitante, el artículo 6º señala que la infraestructura reservada para la atención del turismo se ubicará, si fuera posible, en las reservas nacionales. En caso contrario y de manera excepcional, podrá situarse en parques nacionales pero, estará limitada a lo verdaderamente indispensable. Asimismo, estipula que el Poder Ejecutivo Nacional podrá otorgar autorización para

²¹ Ley N° 26.389, publicada en el B.O. del 25/06/2008.

la construcción de edificios, así como instalaciones destinadas a la actividad turística. Para ello será necesario, la propuesta a tal fin realizada por la Administración de Parques Nacionales, donde conste la existencia de un interés general que lo justifique y la manifestación expresa que no significará ninguna modificación sustancial del ecosistema del lugar. La concesión de uso podrá ser conferida por un plazo de hasta treinta años.

Ciertamente, el motivo que tuvo en miras el legislador ha sido el notable beneficio económico que trae aparejado la infraestructura turística en dichas áreas, como también el desarrollo regional de las mismas. Se trata de una excepción a la prohibición general de actividades económicas en parques nacionales, por ello la interpretación de la norma es de carácter restrictivo. En principio, no pueden construirse edificios ni instalaciones turísticas en dichas áreas, los que únicamente podrán ser autorizados a través del pertinente decreto del Poder Ejecutivo Nacional, cuando se cumplan las siguientes condiciones: 1) el estudio previo correspondiente elaborado por la APN y 2) el dictamen también previo de la misma autoridad de aplicación por medio de una resolución de su directorio.

A continuación de esta norma de excepción, se fija el derecho de preferencia, en igualdad de condiciones, a favor del Estado Nacional para la adquisición de inmuebles situados en estos espacios naturales protegidos. A tal efecto, en el artículo 7º se establece el procedimiento que corresponderá llevar a cabo cuando se enajenen a título oneroso tierras de dominio privado dentro de los parques nacionales. En este supuesto, se deberá informar, de manera fehaciente, el precio y demás condiciones de venta a la autoridad de aplicación, que tendrá un lapso de ciento veinte días corridos para ejercer su derecho. Una vez que se encuentre vencido el plazo, la facultad caducará de pleno derecho. Si se pretende enajenar el inmueble a terceros, el escribano interviniente tiene la obligación de acreditar el cumplimiento de dicho recaudo.

Con relación a los monumentos naturales, el artículo 8° determina que esa categoría comprende: “(...) *las áreas, cosas, especies vivas de animales o plantas, de interés estético, valor histórico o científico, a los cuales se les acuerda protección absoluta. Serán inviolables, no pudiendo realizarse en ellos o respecto a ellos actividad alguna, con excepción de las inspecciones oficiales e investigaciones científicas permitidas por la autoridad de aplicación, y la necesaria para su cuidado y atención de los visitantes*”. El antecedente de este concepto se ubica en el artículo 7° de la Ley N° 18.594 que apuntaba: “*Serán Monumentos Naturales las regiones, objetos, especies vivas de animales o plantas de interés estético o valor histórico o científico a los cuales se le acuerda protección absoluta. (...)*”.

Por su parte, la UICN define al monumento natural como aquella “*área que contiene una o más cualidades específicas naturales o naturales/culturales, la cual es de excelente valor representativo y único, por su rareza inherente, o cualidades estéticas, o significado cultural*”. Es de destacar, que la categoría III de la UICN –Monumento Natural–, a diferencia de nuestra legislación, se refiere exclusivamente a “*áreas*”, por lo que su utilización para designar a una especie sería inadecuada, y se apartaría del sistema único de clasificación internacional para las áreas protegidas promovido por la entidad internacional citada.

No puede soslayarse que la categoría de monumento natural prevista en la Ley N° 22.351 sólo resultara plenamente operativa cuando los ejemplares de las especies así declaradas, se encuentren en el ámbito de un área protegida federal, es decir gestionada por la Administración de Parques Nacionales²².

En el artículo 9°, la norma dispone: “*Serán reservas nacionales las áreas que interesan para: La conservación de sistemas*

²² Cuminetti, Simón I., “Aplicación de la categoría “Monumento Natural”, prevista en el art. 8° de la ley N° 22.351, a especies de fauna nativa amenazadas”, LL Online, p. 8.

ecológicos, el mantenimiento de zonas protectoras del parque nacional contiguo, a la creación de zonas de conservación independientes, cuando la situación existente no requiera o admita el régimen de un parque nacional. La promoción y desarrollo de asentamientos humanos se hará en la medida que resulte compatible con los fines específicos y prioritarios enunciados”.

En el marco de esta concepción, debe entenderse a las reservas nacionales como un eslabón complementario e insustituible dentro del sistema de áreas protegidas, equidistante entre las áreas intangibles y las dedicadas a la producción²³.

La fuente del dispositivo fue el artículo 8° de la Ley N° 18.594, que a su vez, tuvo en cuenta lo decidido en la convención de la Unión Panamericana de 1940. No obstante, se realizaron sobre la antigua redacción dos modificaciones de gran relevancia: 1) se sustituyó el vocablo “*zonas de transición*” por “*zonas protectoras*” con el objeto de reforzar la idea que las reservas nacionales constituyen zonas intermedias que no están sujetas a un régimen tan estricto como el de parques nacionales pero tampoco exentas de todo tipo de regulación conservacionista y, 2) se incorporó la expresión “*la promoción y desarrollo de asentamientos humanos se hará en la medida que resulte compatible con los fines específicos y prioritarios enunciados*”. La finalidad fue posibilitar un adecuado desarrollo de las actividades económicas en las reservas nacionales.

Las áreas protegidas catalogadas como reservas tienen como destino principal la conservación en forma restrictiva y con fines científicos de la fauna y la flora autóctona, características fisiográficas de las bellezas escénicas, de las asociaciones bióticas y del equilibrio ecológico.

En éstas podrán realizarse actividades deportivas comerciales e industriales, así como explotación agropecuarias y de cante-

²³ Alfonsín, Raúl, “Discursos presidenciales”, Op. Cit., p. 57.

ras, quedando expresamente prohibida cualquier otra explotación minera²⁴.

Por otro lado, la estructuración de sistemas de asentamientos humanos estará condicionada a que su actividad principal sea la turística. En realidad, la antigua reglamentación utilizaba el término “*villas turísticas*” en vez de asentamientos humanos. Se entendió que este último concepto resultaba técnicamente más moderno y pertinente, dado que contempla también otros supuestos de población y radicación necesarios de prever por la constante evolución de las regiones.

Está prohibido en las reservas nacionales la pesca comercial, la caza y la introducción de especies exóticas. No obstante se permiten las modalidades de la caza y pesca deportivas, siempre y cuando estén controladas por la autoridad de aplicación.

Únicamente podrá autorizarse el aprovechamiento de los bosques y la forestación sujeto a las condiciones estipuladas en la Ley N° 13.273²⁵, siempre y cuando ésta no se oponga a los fines de la ley orgánica de parques nacionales. En similar sentido, en cuanto a la preeminencia de esta normativa especial se expresa la Ley de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos N° 26.331²⁶. Con esta salvedad, se tuvo en cuenta el supuesto de que alguna norma forestal estuviere en colisión con los estándares de la legislación especial de parques nacionales, y se consagró la prelación de estos últimos en razón de la especialidad de su régimen legal.

En las áreas declaradas monumentos naturales, sólo podrán residir aquellas personas cuya presencia resulte indispensable para su vigilancia, mientras que en las de dominio estatal situadas

²⁴ Es decir que solamente se autoriza la explotación en las reservas nacionales de los minerales definidos como de “tercera categoría” por el Código de Minería de la Nación.

²⁵ Ley N° 13.273, publicada en el B.O. del 06/10/1948.

²⁶ Ley N° 26.331, publicada en el B.O. del 26/12/2007.

dentro de los parques nacionales y las reservas nacionales podrán residir, además, los individuos vinculados en forma directa a las actividades permitidas en los mismos –artículo 11–. En consecuencia, la autoridad de aplicación está facultada para promover la reubicación en las reservas nacionales, o fuera de su jurisdicción, de los pobladores existentes en los parques nacionales en tierras de dominio público.

El artículo 13 estipula que: *“La fauna silvestre autóctona, excluidos los peces y todas las demás especies que tienen su ciclo total de vida dentro del medio acuático, que se encuentren en las tierras de propiedad del Estado nacional dentro de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, pertenecen al dominio privado de aquél. Si dichos animales traspasaren las tierras de propiedad del Estado, readquierien el estado de cosas sin dueño, siempre que no se los haya trasladado con dolo, fraude, ardid, fuerza, violencia o mediante apoderamiento ilegítimo”*. En definitiva, el objetivo es robustecer la protección de la fauna silvestre dentro de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, para lo cual se la declara del dominio privado del Estado Nacional cuando cumplen las siguientes condiciones: 1) es autóctona, excluyéndose así la exótica y 2) esté ubicada en tierras de propiedad del Estado Nacional, por lo tanto no comprende la que se encuentre en tierras de propiedad privada, independientemente de que fuera autóctona o exótica. Aquí también tiene prelación el régimen establecido por la ley orgánica en razón de su especialidad.

Ya hemos advertido que, además de las tres categorías establecidas en la Ley N° 22.351 analizadas, existen tres categorías de manejo más, a saber: 1) reservas naturales estrictas –creadas por el Decreto N° 2148/1990–; 2) reservas naturales silvestres y 3) reservas naturales educativas –creadas por el Decreto N° 453/1994–.

Se denomina “reserva natural estricta” al tipo de área protegida que ofrece máximas garantías para la conservación de la

diversidad biológica²⁷. Se concederá esta protección a aquellas zonas de dominio nacional que posean un notorio valor biológico, representativo de los distintos ecosistemas del país, o las que contengan importantes poblaciones de especies animales o vegetales autóctonas²⁸. La finalidad de esta categoría es: 1) el mantenimiento de la diversidad biológica; 2) la conservación de muestras representativas de los principales ecosistemas de diferentes regiones biogeográficas del país y 3) la preservación integral a perpetuidad de las comunidades bióticas que contienen y de las características fisiográficas de sus entornos, garantizando los procesos biológicos y ecológicos esenciales²⁹.

En forma genérica se prohíbe en estas unidades cualquier actividad que modifique los rasgos naturales, susceptible de disminuir la diversidad biológica, o que menoscabe los elementos de fauna, flora o gea, exceptuándose la que resulte indispensable para el manejo y control de dichas zonas³⁰. Además, está vedado: 1) el uso extractivo de sus recursos naturales, ya sea a través de la explotación agropecuaria, forestal o minera, la caza o pesca comerciales o cualquier otro aprovechamiento de los mismos; 2) la exploración minera; 3) la pesca, caza u otro hostigamiento o perturbación de los ejemplares de la fauna silvestre y la recolección de flora o cualquier objeto de interés geológico o biológico, salvo que sea expresamente autorizado con fines científicos o de manejo; 4) la introducción, trasplante y propagación de especies de flora y fauna exóticas; 5) el ingreso de animales domésticos, con la salvedad de los que sean necesarios para el manejo y control de las reservas naturales estrictas; 6) la utilización o la dispersión de sustancias contaminantes –sean tóxicas o no–, salvo que sea autorizado con una finalidad científico o de manejo; 7) asentamientos

²⁷ Decreto N° 2148/1990, artículo 1°.

²⁸ Decreto N° 2148/1990, artículo 2°.

²⁹ Decreto N° 2148/1990, artículo 3°.

³⁰ Decreto N° 2148/1990, artículo 4°.

humanos; 8) el acceso del público en general; 9) el tránsito de todo tipo de vehículos, con excepción del indispensable para fines científicos, de control o manejo y 10) la construcción de edificios, instalaciones, caminos u otras obras físicas de desarrollo, exceptuándose aquellas mínimas necesarias para la administración, el control, el manejo y la observación científica³¹.

Entre los fundamentos del Decreto N° 2148/1990, se expresa en forma palmaria que el objetivo que legitima el establecimiento de esta nueva categoría es la protección de la diversidad biológica. En tal sentido subraya que: *“Si bien la República Argentina cuenta ya con un sistema de áreas naturales protegidas, se estima que éste es aún insuficiente en la cobertura que hace de la diversidad biológica del país y, en sus categorías de manejo, no ofrecen las máximas garantías de preservación (...) Por este motivo, resulta imperativo crear la categoría de Reserva Natural Estricta, que reduce al mínimo posible la interferencia humana directa en las áreas que con esa denominación sean designadas, asegurándose, así, que las comunidades naturales incluyendo todas las especies que la integran y los procesos ecológicos, se desarrollen en forma natural”*.

Por otro lado, se denominan “reservas naturales silvestres”: *“(…) aquellas áreas de extensión considerable que conserven inalterada o muy poco modificada la cualidad silvestre de su ambiente natural y cuya contribución a la conservación de la diversidad biológica sea particularmente significativa en virtud de contener representaciones válidas de uno o más ecosistemas, poblaciones animales o vegetales valiosas a dicho fin, a las cuales se les otorgue especial protección para preservar la mencionada condición”*³².

Esta categoría de protección tiene los siguientes objetivos principales: 1) promover el mantenimiento de la diversidad bio-

³¹ Decreto N° 2148/1990, artículo 5°.

³² Decreto N° 453/1994, artículo 1°.

lógica; 2) mantener en condiciones de mínima alteración antrópica muestras de los principales ecosistemas de diferentes regiones biogeográficas u otros de singular interés para el país, garantizando a las futuras generaciones las oportunidades de conocer áreas que han estado libres de perturbación por causa humana durante un prolongado período de tiempo; 3) preservar en forma integral y a perpetuidad las comunidades bióticas y las características fisiográficas de sus entornos, amparando el desarrollo de los procesos ecológicos y evolutivos esenciales en su interior; 4) servir de zonas protectoras de las reservas naturales estrictas contiguas, aislándolas de posibles causas de perturbación de origen humano; 5) proveer oportunidades para la investigación científica y, 6) permitir la visita con fines de educación y goce de la naturaleza, que faciliten un contacto introspectivo con la misma en un marco de quietud y soledad, o para la observación de los elementos constitutivos de la flora y fauna, de baja intensidad de carga, de conformidad con los recaudos necesarios para asegurar la menor perturbación posible del medio natural³³.

En estas zonas se prohíben todas las actividades que puedan modificar sus características naturales, que amenacen disminuir la diversidad biológica, o que afecten los elementos de fauna, flora o gea³⁴. También esta expresamente prohibido: 1) el uso extractivo de sus recursos naturales, ya sea a través de la explotación agropecuaria, forestal, minera, la caza comercial, la pesca comercial o cualquier aprovechamiento de éstos; 2) la exploración minera, incluida la prospección de hidrocarburos; 3) la instalación de industrias; 4) la pesca y caza de especies nativas o cualquier hostigamiento o perturbación de los ejemplares de la fauna silvestre, así como la recolección de flora, o de todo tipo de objetos naturales; 5) la introducción, trasplante y propagación de especies de flora y fauna exótica, como también la reintroducción de ejemplares de

³³ Decreto N° 453/1994, artículo 2°.

³⁴ Decreto N° 453/1994, artículo 3°.

la fauna o flora nativa sin los debidos estudios etológicos, ecológicos y sanitarios; 6) la incorporación de animales domésticos; 7) el uso o dispersión de sustancias contaminantes –tóxicas o no–; 8) la enajenación y el arrendamiento de tierras del dominio público; 9) las concesiones, excepto las mínimas necesarias para atender a los visitantes; 10) los asentamientos humanos; 11) la operación de aeronaves a menos de tres mil pies y 12) la construcción de edificios, instalaciones, caminos u otras obras de desarrollo³⁵.

Por último, se denomina “reserva natural educativa” a “(...) *aquellas áreas que, por sus particularidades o por su ubicación contigua o cercana a las reservas naturales estrictas o silvestres, brinden oportunidades especiales de educación ambiental o de interpretación de la naturaleza*”³⁶. Tienen por objeto: 1) enseñar los valores inherentes a la protección de la diversidad biológica, los paisajes y ambientes que han estado libres de perturbación por causa humana durante un período prolongado de tiempo, o de algún elemento o proceso natural especial; 2) preservar el medio natural con las solas modificaciones imprescindibles para la atención de los visitantes y 3) propiciar la consolidación del sistema de valores de educación ambiental de la Nación³⁷. Conforme lo establecen los artículos 8° y 9° del Decreto N° 453/1994, comparten las mismas prohibiciones –tanto generales como específicas– que las reservas naturales silvestres.

En forma expresa el artículo 12 de la norma precitada señala que cuando se designe reserva natural estricta, reserva natural silvestre o reserva natural educativa a un área situada dentro de un parque nacional, reserva nacional o monumento natural, dicha zona continuará formando parte integrante de estos últimos. En esta hipótesis, constituirán “*restricciones adicionales a las figuras jurídicas declaradas por la Ley N° 22.351*”.

³⁵ Decreto N° 453/1994, artículo 4°.

³⁶ Decreto N° 453/1994, artículo 6°.

³⁷ Decreto N° 453/1994, artículo 7°.

La autoridad de aplicación, en los tres casos, es la Administración de Parques Nacionales, la que deberá actuar de conformidad con los lineamientos establecidos en el sistema nacional de áreas protegidas.

c. La Administración de Parques Nacionales

En los fundamentos de la Ley N° 22.351 se indicaba que una de las principales causas de las modificaciones al sistema nacional de áreas protegida, era paliar los conflictos que había traído aparejado limitar la autarquía prevista en la Ley N° 12.103 a la entonces Dirección de Parques Nacionales a través de las leyes 18.594 y 20.161. Como una derivación lógica de lo anterior, el lineamiento cardinal de la reglamentación vigente tendía a conceder al nuevo órgano –la APN– la autarquía necesaria para que pudiera cumplir eficazmente sus funciones.

En estas coordenadas, el artículo 14 prescribe que la Administración de Parques Nacionales es “*un ente autárquico del Estado nacional y continuador jurídico de la entidad creada por la Ley N° 12.103*”. El concepto de autarquía guarda cierta analogía con el de autonomía empleado por el artículo 5° de la Ley N° 12.103. Sin embargo, corresponde destacar que la sustitución obedece a que en la actualidad el término autonomía está a nuestro entender exclusivamente reservado para las provincias, que son las únicas entidades genuinamente autónomas reconocidas por el derecho público argentino³⁸. Ello, por cuanto al momento de constituirse la unión nacional las provincias se reservaron para sí el poder de darse sus propias instituciones –como también el de dictar sus constituciones y sus leyes–. La misma norma indicaba que

³⁸ La autonomía universitaria tiene un alcance muy distinto al de la autonomía provincial, a pesar del término común que el constituyente de 1994 incorporó en el artículo 75, inciso 19 CN con un carácter equívoco y no unívoco, es decir de diferente significación lingüística.

“sus relaciones –las de la APN– con el Poder Ejecutivo Nacional se mantendrán a través del Ministerio de Economía por intermedio de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería”. Estas relaciones sufrieron sucesivas reformas en la estructura del Estado a partir de modificaciones a la Ley de Ministerios. Efectivamente en 1991, al crearse durante la presidencia de Carlos Menem la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, la APN mantuvo su carácter de organismo autárquico, pero con dependencia política de dicha secretaría –en reemplazo de la de Agricultura y Ganadería que establecía la Ley N° 22.351–. Por otro lado, en 1999, al inicio de la presidencia de Fernando de La Rúa, la APN pasa a depender de la Secretaría de Turismo. En febrero de 2000 el organismo es intervenido, y finalmente, en febrero de 2001 se normaliza el funcionamiento de la APN como organismo autárquico, manteniendo la dependencia política de la Secretaría de Turismo³⁹. Esta subordinación de manera contundente se evidencia en la propuesta de designación de su presidente, vicepresidente y 2 vocales sobre un total de 6 miembros del directorio de la entidad –artículo 20 de la Ley N° 22.351–

A fin de subrayar la trascendencia de la condición de “ente autárquico” del organismo, en el mismo mensaje de elevación de la Ley N° 22.351 se señala: “*Ha sido fuente esencial de esta iniciativa, la primera ley de parques nacionales 12.103, sancionada en 1934, genuino modelo de correcta técnica legislativa en cuyas disposiciones se vertebró la etapa fundacional de la institución, esclarecidamente conducida por el doctor Ezequiel Bustillo, quien fue también el inspirador de aquella ley primigenia. La aludida experiencia ha demostrado que constituyó un error restringir la amplia autarquía que confirió a la entonces Dirección General de Parques Nacionales la ley 12.103 como lo hizo la legislación pos-*

³⁹ López Alfonsín, Marcelo A., “El sistema nacional de áreas protegidas: una visión desde el derecho constitucional ambiental”, AAVV, *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, t. II, Dirección: Sabsay, Daniel A., Coordinación: Manili, Pablo L., Editorial Hammurabi, Buenos Aires, 2010, p. 291/301.

terior, restricción ostensible en la preceptiva de las leyes 18.594 y 20.161 y sus decretos reglamentarios 637/70 y 2811/72, respecto del actualmente llamado Servicio Nacional de Parques Nacionales. En consecuencia, debe procurarse restablecer la autarquía de parques nacionales, dado que resulta indispensable que el órgano destinado a regir el sistema, tenga la suficiente capacidad operativa para poder prestar adecuadamente los servicios a su cargo, desarrollando sus misiones esenciales: La conservación de la naturaleza en los lugares de su jurisdicción y la atención de los visitantes que concurren a ellos. Para el cumplimiento de dicha misión la repartición tiene que ejercer funciones, como las concernientes a la administración y manejo de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura turística en los mismos, la investigación científica y su aplicación al sistema de protección de la naturaleza que por su tecnicismo son propias de una entidad descentralizada. Por ello, el lineamiento rector del proyecto cuya sanción se propicia, está constituido por el otorgamiento de parques nacionales de la autarquía necesaria para su eficaz funcionamiento; lineamiento éste que, obviamente, ha sido subordinado a los principios y normas supremas del derecho público argentino, de tal virtud que, en cabal observancia de las facultades privativas de los tres poderes constituidos del Estado, confiere solamente al ente autárquico atribuciones y funciones de carácter administrativo, con exclusión de las gubernativas y aquéllas, además, se circunscriben a una esfera de competencia limitada por la ley, están sujetas al contralor jerárquico del Poder Ejecutivo y a la revisión jurisdiccional de sus actos por el Poder Judicial. Para una mejor inteligencia de la prenotada naturaleza institucional del órgano, se propone sustituir su nombre actual por el de Administración de Parques Nacionales”.

La Ley Nacional de Turismo⁴⁰ modifica la naturaleza jurídica de la APN sin alterar expresamente la legislación orgánica, al

⁴⁰ Ley N° 25.997, publicada en el B.O. del 07/01/2005.

otorgarle a ésta el carácter de “*organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Turismo de la Nación*”. Consideramos que es imprescindible recuperar la autarquía de la entidad a fin de cumplir adecuadamente con el rol asignado por la reglamentación, y mantener una permanente política de Estado en materia de conservación de la naturaleza.

La gestión administrativa, financiera, patrimonial y contable del organismo referido se regirá por la ley de contabilidad –artículo 15–. Asimismo, la fiscalización financiera –prevista en la dicha normativa– se instrumentará a través de las rendiciones de cuentas y estados contables, que deberán elevarse mensualmente al Tribunal de Cuentas de la Nación –artículo 17–.

Conforme el artículo 18, la Administración de Parques Nacionales tendrá las siguientes atribuciones y funciones: 1) manejo y fiscalización de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales así como la administración del patrimonio del organismo y de los bienes afectados a su servicio; 2) conservación de los parques nacionales en su estado natural de su fauna y flora autóctonas y, si fuera necesario, su restitución, para asegurar el mantenimiento de su integridad; 3) protección de la inviolabilidad de los monumentos naturales; 4) mantenimiento de los ecosistemas en las reservas nacionales asegurando la protección de su fauna y flora autóctonas y, en caso de necesidad, la restitución de los mismos, para salvaguardar su integridad; 5) permitir la caza y pesca deportiva de las especies exóticas dentro de las áreas del sistema de la ley, así como la erradicación de las mismas especies cuando ello resultare forzoso; 6) promover la realización de estudios e investigaciones científicas relativas a los espacios protegidos, la realización periódica de censos de población, encuestas de visitantes y relevamiento e inventario de recursos naturales existentes; 7) dictar las reglamentaciones que le competen como autoridad de aplicación; 8) aplicar las sanciones por infracciones al sistema; 9) otorgar las concesiones para la explotación

de todos los servicios ineludibles para la atención del público, y establecer la caducidad de las mismas cuando el incumplimiento del concesionario o motivos de interés público manifiesto, lo hicieren conveniente; 10) intervención obligatoria en el estudio, programación y autorización de cualquier obra pública dentro de su jurisdicción; 11) autorizar proyectos de construcción privados, fijando normas para su ejecución; 12) establecer regímenes sobre acceso, permanencia, tránsito y actividades recreativas en los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, y el control de su cumplimiento; 13) dictar normas generales para la planificación de las vías de acceso y de los circuitos camineros de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales; 14) será la autoridad exclusiva para la autorización y reglamentación de la construcción y funcionamiento de infraestructura turística, así como para el otorgamiento de las respectivas concesiones y la determinación de su ubicación; 15) fomento del progreso y desarrollo en las reservas nacionales, mediante la construcción de caminos, puentes, escuelas, sistemas de comunicación, muelles, puertos, desagües, obras sanitarias o establecimientos asistenciales, pudiendo celebrar convenios y efectuar aportes para el estudio, la financiación y ejecución de esas obras; 16) cuidado y conservación de los bosques existentes en las áreas que integran el sistema de la ley; 17) el manejo de la riqueza forestal existente en las reservas nacionales, pudiendo autorizar su aprovechamiento; 18) elaboración y aprobación de planes maestros y áreas recreativas; 19) proveer lo conducente a la prestación de los servicios públicos en su jurisdicción, cuando los mismos no puedan ser suministrados satisfactoriamente por los organismos competentes; 20) recabar de las autoridades públicas todo tipo de colaboración; 21) mantener relaciones oficiales directas con los ministros, secretarios de Estado y demás autoridades nacionales, como también con gobernadores y otras autoridades provinciales y municipales; 22) delimitación de los perímetros de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales; 23) re-

solver sobre la toponimia en los lugares sujetos a su jurisdicción procurando restablecer la original y 24) contratar, previo concurso de antecedentes u oposición, científicos o técnicos argentinos, cuando se requiera sus servicios para el cumplimiento de los fines de la normativa.

La dirección y administración del organismo estará a cargo de un directorio compuesto por un presidente, un vicepresidente y cuatro vocales designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Los cargos de presidente, vicepresidente y dos vocales serán propuestos por el Ministerio de Turismo, mientras que los dos vocales restantes serán sugeridos por el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, respectivamente, conforme a la Ley de ministerios vigente que modifica en este punto lo previsto originalmente por el artículo 20 de la Ley N° 22.351.

La duración de sus funciones es de tres años, pudiendo ser designados nuevamente por igual período. Será requisito para acceder al cargo ser argentino naturalizado o por opción. En forma expresa, se prohíbe que integren el directorio aquellas personas que resulten propietarios, directores, gerentes, administradores, empleados o formen parte de empresas hoteleras, de servicios turísticos, recreacionales o efectúen cualquier explotación económica dentro de las áreas del sistema de la ley, cuando estén sujetos a concesiones del organismo. Tampoco, los beneficiarios de aprovechamientos forestales, agrícolas, ganaderos o de canteras que se realicen en tierras del dominio público en jurisdicción del mismo.

Con relación a las condiciones de funcionamiento, se dispone que el quórum necesario es de cuatro miembros, incluidos el presidente o vicepresidente⁴¹. Las decisiones deberán ser adoptadas por mayoría absoluta de los miembros presentes. El presidente

⁴¹ Otro rasgo de la pérdida de autonomía ya señalada es justamente el quórum del directorio de la APN, el que se obtiene solamente con los integrantes designados por el Ministerio de Turismo, que actúa a su vez como órgano de alzada.

tendrá voz y voto en las reuniones, el cual se computará doble en caso de empate. El vicepresidente asumirá las funciones de aquél, en los supuestos de ausencia, impedimento o vacancia; en otros supuestos, tendrá la función de vocal.

La responsabilidad de los integrantes del directorio es personal y solidaria, salvo cuando exista constancia en acta de desacuerdo –artículo 21–.

En suma, la APN tiene un gobierno colegiado, tal cual surge de su artículo 20. Las facultades del directorio están previstas en los artículos 23 y 24 de la ley orgánica. Esto sólo se vio alterado en el caso de la intervención del organismo –febrero de 2000 y febrero de 2001–, pues el Interventor reunía en su persona las facultades que la ley le otorga al directorio, según el decreto firmado por el entonces presidente de la Rúa.

El capítulo VI del título II abarca lo concerniente a la integración y a la aplicación del Fondo de Fomento de Parques Nacionales. Acerca del primer aspecto, el artículo 25 prevé que se integrará con: 1) el producido de la venta, arrendamiento o concesión de inmuebles, instalaciones y bienes muebles; 2) lo devengado de aforos y venta de madera fiscal y otros frutos y productos; 3) derechos de caza y pesca; 4) derechos de entrada y patentes; 5) derechos de edificación, construcciones en general, contribuciones de mejoras, como también tasas que se establezcan por retribuciones de servicios públicos; 6) el producido de las concesiones para prestación de servicios; 7) el monto que perciba el organismo por los servicios que preste en forma directa; 8) importe de multas; 9) subvenciones, donaciones, legados, aportes y transferencias de otras reparticiones o de personas físicas o jurídicas; 10) intereses y rentas de los bienes que posee; 11) recursos de leyes especiales; 12) sumas asignadas por el presupuesto general de la Nación y todo otro ingreso que derive de la gestión de la Administración de Parques Nacionales y 13) recursos no utilizados de ejercicios anteriores. El antecedente de este dispositivo es el artículo 27 de

la Ley N° 18.594, y las modificaciones realizadas tuvieron por objeto delimitar conceptual y técnicamente los recursos que integran el referido fondo de fomento. Respecto del segundo aspecto, el artículo 26 dispone que lo percibido será utilizado para: 1) la creación de parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales; 2) la adquisición de bienes indispensables para el cumplimiento de los fines establecidos en la norma; 3) la promoción de actividades que contribuyan a asegurar una mejor difusión y conocimiento de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, tales como congresos, exposiciones, campaña de publicidad, entre otras; 4) la realización de cursos, estudios e investigaciones; 5) afrontar los gastos de personal, generales e inversiones que demande el funcionamiento de la Administración de Parques Nacionales; 6) el cumplimiento de cualquier actividad que deba realizar la Administración de Parques Nacionales, de acuerdo con sus funciones y atribuciones; 7) solventar indemnizaciones y 8) atender erogaciones necesarias para preservar recursos naturales que puedan, en el futuro, integrar el sistema instituido por la legislación. La fuente de esta norma es el artículo 28 de la Ley N° 18.594, sin embargo la reglamentación vigente de un modo más abarcativo ha contemplado algunas innovaciones que no se encontraban en la anterior ley, tales como los puntos 1, 7 y 8. Este fondo se constituyó en 1996 –durante la segunda presidencia de Menem– como contrapartida del financiamiento del crédito otorgado por el Banco Mundial para implementar la donación del Fondo Mundial de la Naturaleza –GEF– de diez millones de dólares estadounidenses para la constitución de cinco nuevas áreas nacionales protegidas. Sin embargo, la falta de reglamentación del Fondo de Fomento Parques Nacionales ha impedido su continuación.

Finalmente el artículo 27, al igual que el artículo 29 de la Ley N° 18.594, faculta al organismo a utilizar las disponibilidades financieras, no invertidas, para la adquisición de títulos de la deuda

pública, letras de tesorería u otras emisiones de valores públicos.

En otro orden de ideas, no puede omitirse el análisis del ya mencionado “Plan de Gestión Institucional” desarrollado por la APN en el año 2001. En éste se formalizan las políticas rectoras, las visiones y prácticas que se venían gestando en los últimos años. Considerando la responsabilidad de administrar los espacios naturales protegidos para las generaciones presentes y futuras, se realizó una planificación estratégica a largo plazo, con el fin de evitar que las políticas institucionales queden condicionadas al acotado tiempo de una gestión de gobierno. En primer término, se delimita el rol que deberá cumplir el Estado en la conservación de la naturaleza. La diversidad biológica y cultural del país integra el patrimonio de la sociedad, por lo que debe resguardarse en beneficio de todos los habitantes. El Estado debe llevar a cabo un Sistema Nacional de Áreas Protegidas –en adelante SNAP–, *“como una de las herramientas de conservación fundamentales para el mantenimiento de la diversidad biológica, del patrimonio natural y cultural así como de los rasgos paisajísticos más sobresalientes de Argentina”*. Específicamente, se contemplan como objetivos y metas del plan de gestión los siguientes:

- 1) Para la primera década del nuevo milenio, un sistema nacional de áreas protegidas –SNAP– que comprendiera no menos del 5% del territorio nacional –promoviendo la representatividad de todas las ecorregiones–.
- 2) Contribuir a la conservación de la biodiversidad y de los valores culturales del país, sumando los espacios naturales protegidos a las redes y estrategias nacionales e internacionales de conservación.
- 3) Integrar las unidades del SNAP entre sí y con otras de diferente jurisdicción, respondiendo a criterios de planificación bioregional que aseguren niveles de conectividad adecuados y estándares de conservación homologados.

- 4) Incorporar el SNAP al entorno social mediante la búsqueda de soluciones consensuadas, para alcanzar modelos de desarrollo sustentable dentro de una visión compartida.
- 5) Aportar desde las áreas protegidas al desarrollo sustentable de las diferentes regiones del país, especialmente a través del impulso de actividades recreativas y turísticas compatibles con los principios relativos a la conservación del patrimonio natural y cultural.
- 6) Favorecer la valorización de los espacios protegidos por parte de los ciudadanos.
- 7) Propiciar que el manejo del SNAP se encomiende a personas con idoneidad suficiente, para garantizar la consecución de estas metas y objetivos.
- 8) En las áreas de influencia y en los ámbitos especializados, promover el debate y la discusión sobre las metodologías más apropiadas para lograr sus objetivos de conservación y manejo. Asimismo, promover la participación activa de la comunidad, a fin de asegurar un mayor involucramiento y control en el proceso de toma de decisiones.
- 9) Desarrollar estrategias para estas unidades coherentes que con los lineamientos establecidos en la “Estrategia Nacional para la Biodiversidad”, en el marco de los compromisos asumidos como Estado signatario del Convenio de Diversidad Biológica.
- 10) Alcanzar un alto grado de cooperación y colaboración con otras administraciones, instituciones o entidades, tanto en el ámbito nacional como internacional.
- 11) Promover con el conjunto de países que integran el MERCOSUR y otros de la región, el desarrollo de una

estrategia de planificación bioregional complementaria a los proyectos nacionales de biodiversidad, para garantizar una vinculación armónica entre los países de sus SNAP, en lo que concierne a las ecorregiones compartidas y las consideradas prioritarias para la conservación.

4. Los sistemas de áreas protegidas en el derecho comparado

a. España

En España opera una fuerte descentralización legislativa y administrativa en las Comunidades Autónomas, de forma tal que cada una de éstas tiene poderes legislativos y ejecutivos distintos de los de la administración central en lo que respecta a materias propias de su competencia. Entre éstas pueden destacarse las concernientes al ordenamiento del territorio y las relativas a los recursos naturales, incluyendo la reglamentación sobre áreas protegidas.

No obstante, dentro de este deslinde de competencias, impera una reserva a favor del Estado español para asuntos de interés nacional o que afectan a más de una Comunidad Autónoma. Por consiguiente, en lo vinculado a parques nacionales, en principio media una reserva de gestión exclusiva a favor del Estado —declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en el año 1995⁴². Entonces, actualmente existen competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre cuestiones relativas a parques nacionales, tanto en lo referido a su creación como en su gestión.

⁴² STC 102/1995, del 26 de junio de 1995.

Desde los comienzos de la política de parques nacionales, existió en España, una ley marco para todo el sistema de espacios protegidos. Circunstancia que perdura hasta la actualidad, dado que independientemente de las competencias descentralizadas en las Comunidades Autónomas, se sigue manteniendo la vigencia de una norma básica nacional que engloba la política de todas las administraciones en la materia⁴³.

En esta legislación de base, de forma genérica se determinan las características que deben reunir los parques nacionales, el procedimiento de declaración, así como los principios rectores de gestión y sus objetivos principales de conservación.

En igualdad jerárquica con la mencionada normativa, coexisten leyes específicas para el establecimiento de cada parque, donde se estipulan las finalidades concretas como también disposiciones para la gestión de esa área protegida. Por otro lado, existen los denominados “planes de gestión”, aprobados por el Poder Ejecutivo, que derivan tanto de la ley marco como de las reglamentaciones individuales.

A su vez, con el mismo rango normativo, el Gobierno sanciona para toda la Red Española de Parques Nacionales el “Plan Director”, donde se fijan los lineamientos de la política de parques.

En suma, el régimen legal de parques español, desde una perspectiva general, está compuesto por la ley marco de conservación de los espacios naturales y el Plan Director. Sin embargo, desde un nivel específico, se integra por la legislación de cada parque nacional en particular, y el plan rector de gestión de cada unidad. No puede soslayarse la relevancia del plan de ordenación de los recursos naturales, consecuencia de la ley marco, que debe aprobarse previamente a la declaración de cualquier parque nacional.

⁴³ Bolívar Castroviejo, Miguel, *De Yo-Semite a las Islas Cíes, del Presidente Lincoln al Rey Juan Carlos I: Un paseo por dos sistemas de parques nacionales*, Editado por The German Marshall Fund of The United States, Estados Unidos de Norteamérica, 2004, p. 71/72.

A mayor abundamiento, este esquema se completa con normas de carácter estatal –horizontales y sectoriales– y, legislación de carácter autonómico –también horizontal y sectorial–.

La Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna N° 4/89⁴⁴ fue la primera norma sobre el tema que se sancionó en España con posterioridad a la Constitución de 1978. La legislación “marco” se estructura en base a tres principios fundamentales: la ordenación del territorio, las áreas protegidas y las especies de flora y fauna silvestre.

En relación al primer pilar, incorpora una innovación en materia de ordenamiento territorial al prescribir la obligación de elaborar “planes de ordenación de los recursos naturales” en los que se deben estipular los diferentes usos que pueden llevarse a cabo en las unidades con la finalidad de proteger los recursos naturales. A la vez, determina que estos planes especiales tienen preeminencia sobre la planificación derivada de la ley del suelo. Sin duda, teniendo en cuenta las características del sistema, donde la mayoría de los parques se establecen sobre territorios que no son del dominio del Estado español y son las Comunidades Autónomas las competentes para calificar el uso del suelo, se trata de una herramienta indispensable para garantizar la conservación de la naturaleza.

La competencia exclusiva sobre la gestión de los parques nacionales fue otorgada en la ley de 1989 al Estado español, aunque posteriormente a la declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional en 1995 –como ya adelantamos – éste se vio obligado a la reforma del año 1997.

En suma, la norma contiene cinco instrumentos claves para cualquier sistema de parques nacionales, a saber: 1) determina el procedimiento de declaración y administración; 2) fortalece a su

⁴⁴ Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna N° 4/89, sancionada el 27 de marzo de 1989, publicada en el BOE N° 74, del 28 de marzo de 1989.

autoridad de aplicación al crear la “Red Española de Parques Nacionales” y establecer su Consejo Rector; 3) sistematiza las bases de organización de los parques nacionales y de la mencionada Red; 4) puntualiza las funciones de los Patronatos y 5) formaliza el aporte de recursos presupuestarios públicos para el desarrollo sostenible de las áreas del entorno de los parques nacionales.

El Tribunal Constitucional Español –TCE–, a través de la sentencia 102/1995, declaró inconstitucional la reserva de gestión exclusiva a favor del Estado nacional que contenía la Ley Nº 4/89⁴⁵.

De modo previo al análisis de constitucionalidad sobre la normativa cuestionada, el Tribunal examina las características de la legislación marco de 1989. En primer término señala que la Constitución en varias de sus disposiciones hace referencia a “condiciones básicas” –artículo 149.1.1.– “normas básicas” –artículo 149.1.27–, “legislación básica” –artículo 149.1, 17 y 18⁴⁶–, y además enuncia las atribuciones exclusivas del Estado. Estas

⁴⁵ Las actuaciones se inician por sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno Vasco, la Junta de Andalucía, el Gobierno de Canarias, la Generalitat de Cataluña, la Junta de Galicia, el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, el Parlamento de Cataluña, la Junta de Castilla y León, el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y el Gobierno de la Diputación de Cantabria, contra la norma preferida y el Real Decreto 1095/1989, en el entendimiento de que vulneraban el bloque de constitucionalidad en orden a la atribución y reconocimiento de competencias.

⁴⁶ Constitución de España, artículo 149.- “1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias. 1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. (...) 17. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. 18. Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas (...) 27. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas (...)”.

cláusulas se encuentran estrechamente vinculadas, aún cuando se utilizan denominaciones diferentes.

El vocablo “básico” trae aparejado la acepción de “fundamento”, el objeto es garantizar en aras de valores generales superiores del Estado español a los de las Comunidades Autónomas. Es decir, un común denominador normativo y, en la materia objeto de estudio, una política global sobre el ambiente.

Entonces, la legislación “básica” comprende un conjunto de normas legales sancionadas en virtud de la potestad reglamentaria que la Constitución de 1978 le encomienda al Gobierno nacional –artículo 97 C.E.⁴⁷–, siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por el contenido técnico o por un carácter coyuntural, estacional y circunstancial. Ello en modo alguno implica, que el contenido normativo de lo “básico” en esta materia excluya otro tipo de actuaciones que exijan intervención estatal. Esta solución sería verdaderamente excepcional, y únicamente podrá llegarse cuando no exista ningún punto de conexión que posibilite el ejercicio de las competencias autonómicas, o bien cuando el carácter supraautonómico del fenómeno objeto de competencia haga imposible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre éste. Entendemos que, aún frente a esta hipótesis, se requeriría que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación con las Comunidades Autónomas. Como bien señala el TCE en el fundamento jurídico N° 8, se produce así la novación del título habilitante de tales actuaciones, cuya legitimidad se encuentra en la competencia residual del Estado español –artículo 149.3 C.E.⁴⁸–, mientras que en supuestos

⁴⁷ Constitución de España, artículo 97.- *“El Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”*.

⁴⁸ Constitución de España, artículo 149.- *“(…) 3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado cuyas normas prevalecerán, en caso*

ordinarios las facultades ejecutivas o de gestión en materia de ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado.

En este contexto, puede afirmarse que lo “básico” cumple un rol de ordenación a través de “presupuestos mínimos” obligatorios, pero que permiten a las Comunidades Autónomas establecer niveles de protección mayores. Por consiguiente, tiene simultáneamente carácter mínimo, funcionando como patrón indispensable para la protección del ambiente. Por fuera de este núcleo están las normas que lo complementan y desarrollan con la ejecución, sin fisura alguna de este conjunto normativo. Se trata –según el fundamento jurídico N° 9– de una estratificación de la temática por niveles, donde el estatal es suficiente y homogéneo, pero mejorable a efectos de adaptarlo a las circunstancias particulares de cada Comunidad Autónoma.

Ahora bien, la extensión de la legislación básica no puede impedir el desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas con competencias en materia ambiental. Es característico de este título competencial, que éstas pueden sancionar normativa adicional de protección, lo que se traduce en la posibilidad de dictar leyes más rigurosas a favor del ambiente. En sentido contrario, no podrán disminuir el nivel de protección dispuesto en la legislación nacional.

En lo que respecta a los parques nacionales, el TCE subrayó: *“La característica que sirve para definirlos pone de manifiesto simultáneamente la concurrencia de un interés general para el conjunto de la Nación, cuya fuerza expansiva trasciende su importancia local hasta infiltrarse, diluirse y perderse en la trama y urdimbre de la estructura ecológica de la península o de sus archipiélagos. La posibilidad, pues, de su mera existencia reúne*

de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”.

todos los rasgos de lo básico por su carácter selectivo y primario en la materia como los reúne la configuración abstracta que actúa como presupuesto de hecho de la declaración. A esta calificación material se une y exige, cumpliendo así el mandato constitucional, la vestidura formal de una ley de las Cortes Generales no sólo para ratificar la subsistencia de los ya existentes, (...) sino también para declarar en el futuro como tales otros espacios que puedan merecerlo. Cualquiera que fuere la naturaleza intrínseca de las leyes con un objeto singular o un sujeto individualizado, es lo cierto que la declaración de que un determinado espacio natural reviste las características para ser considerado Parque Nacional no se agota con tal declaración sino que conlleva el sometimiento a un régimen jurídico especial para una protección más intensa. No repugna, por tanto, al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado, como titular de ese interés general de la Nación la creación de tales Parques, para la cual además se reconoce una facultad de propuesta a las Comunidades Autónomas, aunque no vinculante jurídicamente. Se ajustan, pues, a la Constitución no sólo el artículo 22 de la Ley, salvo en lo que se dice más abajo, sino la disposición adicional primera” –Fundamento Jurídico N° 21–.

El Tribunal entiende que los parques nacionales ostentan rasgos especiales por su carácter representativo, que justifican una mayor intervención estatal para su delimitación, identificación, declaración como espacios naturales únicos y, en definitiva, su protección. La Constitución de 1978 ampara la intervención del Estado español para regular la gestión de los parques, en aras de consolidar la unidad de su régimen jurídico y la uniformidad en la administración, que conlleven a garantizar su preservación y disfrute por toda la sociedad en base a criterios comunes imperantes en todo el territorio.

Sin embargo, teniendo especialmente en cuenta la concurrencia en la materia y espacio físico de competencias autonó-

micas, el decisorio del TCE declara inconstitucional la total exclusión de las Comunidades Autónomas de la participación en la gestión de parques. Es decir, que ordena establecer un régimen que coordine en forma adecuada las competencias concurrentes.

En cumplimiento con lo dispuesto por el Tribunal, se sancionó la Ley N° 41/97⁴⁹ modificatoria de la legislación anterior. Esta nueva reglamentación impactó directamente sobre los procedimientos de establecimiento y de gestión de los parques nacionales, pero no tuvo repercusiones sobre la finalidad de los mismos.

Efectivamente, se mantiene en esta nueva norma la definición de parques nacionales estipulada en la Ley N° 4/89: “*espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, que siendo susceptibles de ser declarados parques, se declare su conservación de interés general de la Nación*”⁵⁰.

Como puede observarse, se establecen dos requisitos para que un espacio sea declarado parque nacional. Por un lado, debe cumplir las condiciones previstas para alcanzar la categoría de parque. Éstas se refieren a un área natural con insignificantes transformaciones por la actividad humana y que, a su vez, posee valores ecológicos, estadísticos o científicos que justifican un tratamiento preferente. Por otro lado, será indispensable que su conservación revista interés general para toda la Nación, recaudo que se determinará por las Cortes Generales y que, además, exige que sea representativo del patrimonio natural español, como también que incluya alguno de los principales sistemas naturales que se incorporan en el anexo de la nueva ley.

La iniciativa de la declaración está en cabeza del Gobierno nacional o de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se

⁴⁹ Ley N° 41/1997 sobre reforma de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, sancionada el 05/11/1997, publicada en el BOE N° 266 del 06/11/1997.

⁵⁰ Ley N° 41/1997, artículo 22.1.

encuentre el espacio que se pretende proteger. En ambos supuestos, se necesita el acuerdo del poder legislativo de la comunidad afectada. Por último, las Cortes Generales serán las encargadas de adoptar la decisión correspondiente. Esta competencia estará, en última instancia, sometida al control del Tribunal Constitucional que deberá determinar, en cada caso concreto, si el parque nacional cumple con los requisitos para poder ampararse en la competencia básica del Estado.

Los parques nacionales serán financiados por los presupuestos generales del Estado español y con los aportes de recursos presupuestarios que realicen las Comunidades Autónomas.

La gestión es compartida entre el Estado nacional y las Comunidades Autónomas involucradas, la que se llevará a cabo a través de una Comisión Mixta de Gestión, principal órgano gestor y piedra angular del sistema. Al respecto, el artículo 23.1 prescribe: *“la gestión de los Parques Nacionales se efectuará, en cada uno de ellos, por la Administración General del Estado y por la Comunidad Autónoma en que se halle ubicado, a través de una Comisión Mixta de Gestión, que estará integrada por el mismo número de representantes de la Administración General del Estado, designados por el Ministro de Medio Ambiente, que de la Comunidad Autónoma”*.

El organismo tendrá como función principal llevar a cabo todo tipo de acto ejecutivo, entre que se encuadra la elaboración del plan de uso y gestión. No obstante, la aprobación del mismo es una atribución de las Comunidades Autónomas, al igual que la propuesta de nombramiento del Director-Conservador que tendrá a su cargo la administración y la coordinación de las actividades del parque.

La característica fundamental es que la titularidad del ejercicio ejecutivo de competencias corresponde en forma concurrente a ambas administraciones –la nacional y la autonómica–, sin que

los órganos creados se adicionen funcional o jerárquicamente a la estructura de ninguna de las dos administraciones. El carácter mixto les otorga una posición “flotante” respecto de las administraciones “madres” sin que se encuentren adscriptos a ninguna de éstas en particular; produciéndose lo que se denomina “mancomunización” de las competencias para la planificación común de actuaciones y la ejecución unificada por el órgano⁵¹.

En suma, en un parque nacional español la competencia de conservación de la naturaleza es conjunta y se ejerce a través de la mencionada Comisión Mixta, mientras que otras competencias –forestal, caza, etc.– son exclusivas de las Comunidades Autónomas. Lo que evidencia, que sobre una misma área protegida pueden actuar distintas administraciones públicas con diferentes funciones y facultades. Es decir que la existencia de un parque nacional, no implica así el vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas: en sentido contrario, implica una limitación sobre éstas para la salvaguarda de la conservación de la naturaleza.

Finalmente, es preciso subrayar que la ley de 1997 constituye como órgano asesor del sistema el Consejo de la Red. Este organismo de carácter consultivo tiene como función primordial el seguimiento continuo y permanente de la totalidad de las áreas protegidas españolas. En su seno, se encuentran representadas la Administración General del Estado, cada una de las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito geográfico se ubiquen parques nacionales, las entidades locales y las asociaciones más representativas vinculadas con la protección del ambiente.

⁵¹ Sanz Gandasegui, Francisco, “El modelo de gestión compartida de los Parques Nacionales previstos en la Ley 4/1989, de 27 de marzo de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres, según la reforma introducida por la Ley 41/1997 de 5 de noviembre: análisis desde la perspectiva constitucional”, AAVV, *Jornadas jurídico-técnicas sobre Parques Nacionales*, Ministerio de Medio Ambiente Parques Nacionales y Organismo Autónomo Parques Nacionales, 2000, p. 179/181.

Dentro de sus atribuciones, se destaca la de elaborar el Plan Director de la Red Española de Parques Nacionales –aprobado por el gobierno nacional–. Éste se trata del documento que establece los lineamientos generales de actuación de la Red. En definitiva, el Plan Director será el parámetro político– institucional para la elaboración de los planes de uso y gestión que se establecen en forma específica para cada uno de los parques nacionales que conforman el sistema.

b. Estados Unidos de Norteamérica

El sistema de parques nacionales norteamericano se rige por un conjunto complejo de normas. Muchas de éstas datan de principios del siglo XX y, si bien fueron modificadas a través de enmiendas específicas en las últimas décadas, aún conservan plena vigencia.

Se encuentra estructurado a través de las leyes nacionales –entre ellas, por su especialidad, la de creación del NPS, los tratados internacionales suscritos por los Estados Unidos⁵², las órdenes ejecutivas y las proclamaciones del Presidente, como también los reglamentos y directivas del Secretario y del Vicesecretario a cargo del Departamento del Interior. En un segundo plano, se encuentran normas de diversos géneros emanadas del propio Servicio Nacional de Parques, que cumplen un rol preponderante en la política pública y en la gestión en materia de conservación de las unidades concretas, ya que conforman el denominado “Sistema de Directrices”. Conjuntamente con estas leyes aparece la legislación de carácter ambiental, aplicable en toda la administración. Esta última tiene una significativa incidencia en el sistema por las

⁵² Vale la pena recordar que en relación con la jerarquía del derecho internacional, Estados Unidos de Norteamérica es el modelo clásico del dualismo en la relación con su derecho interno.

obligaciones que introduce. Sirvan como ejemplo la Ley Nacional de Protección Ambiental de 1969 –NEPA–⁵³ y las relativas a la gestión de residuos o a la calidad de las aguas, entre otras⁵⁴.

En el ámbito de las áreas protegidas federales la normativa más importante es la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Parques de 1916, que establece los lineamientos generales del sistema y, a su vez, se erige en parámetro de interpretación de las normas específicas de cada uno los espacios protegidos. Entonces, en cuanto a los objetivos funciona como una especie de “ley marco” de parques, estrictamente en lo que hace a la finalidad, puesto que no contiene disposiciones de orden procedimental para incorporar nuevas unidades, ya que en este aspecto el Congreso se reserva la facultad de iniciativa para su creación.

Esta normativa es la piedra angular del sistema nacional de parques norteamericano. Constituye la norma directriz en materia de política y de gestión. Son tan sólo cuatro artículos que básicamente disponen: 1) el establecimiento de un Servicio Nacional de Parques en la órbita del Departamento del Interior, 2) el objetivo del mismo, “*promover y regular el uso de los parques nacionales, monumentos y reservas*”, 3) limitaciones presupuestarias de partidas iniciales y 4) los principios cardinales de las áreas protegidas, entre los que se destacan la posibilidad de interceder en los procesos naturales, cumplimentando determinadas condiciones y la facultad de otorgar concesiones por un plazo máximo de 20 años.

Reviste vital trascendencia la definición de los objetivos de las áreas protegidas, ya que es complementaria de los actos legislativos destinados a la creación de dichos espacios. En forma expresa, subraya que: “*la finalidad de los parques, monumentos y reservas es conservar el paisaje y los objetos naturales e históri-*

⁵³ *National Environmental Protection Act.*, 1969.

⁵⁴ Bolívar Castroviejo, Miguel, *De Yo-Semite a las Islas Cíes, del Presidente Lincoln al Rey Juan Carlos I: Un paseo por dos sistemas de parques nacionales*, Op. Cit., p. 79/80.

cos, así como la vida silvestre que albergan y facilitar su disfrute público de tal modo y por tales medios que se conserven inalterados para el disfrute de las generaciones futuras”⁵⁵.

Por otra parte, las leyes complementarias desarrollan y actualiza la ley fundacional del NPS con el fin de adaptarla a las circunstancias sociales, económicas e históricas de las áreas protegidas, así como la ubicación del organismo dentro de la administración norteamericana.

La evolución del sistema generó varios conflictos relacionados con los criterios de gestión de las diferentes unidades, incluso, se llegaron a imponer objetivos divergentes para las distintos tipos de áreas protegidas. Con el propósito de zanjar el debate, en 1970 se dictó la “Ley General sobre Autoridades”⁵⁶ que determinó la forma de gestión de los espacios del sistema, y fue la clave para erradicar las divergencias existentes entre las áreas naturales, las históricas y las recreativas.

Así, se dispuso que todas las unidades administradas por el NPS conformaban un único sistema, por lo que –independientemente de la legislación específica de creación de cada una de éstas– debían ser gestionadas de conformidad con los principios estipulados en la Ley orgánica de 1916, así como por sus normas complementarias.

Poco tiempo después, en 1978, a través de una ley que versaba sobre el parque nacional *Redwood*, el Congreso reafirma este criterio al identificar los objetivos de todos los espacios protegidos con los de la ley de 1916. A su vez, pone de manifiesto que la finalidad de las mismas no es otra que alcanzar “un alto grado de protección”. Por consiguiente, enfatiza que *“tanto la gestión de las unidades como la autorización de las actividades debe realizarse e interpretarse a la luz de su alto valor público y de la integridad*

⁵⁵ Como se ve, un objetivo muy similar al contenido en la Ley orgánica argentina Nº 22.351.

⁵⁶ Una norma similar a nuestra Ley de Ministerios.

del Sistema y no deben tener como consecuencia el deterioro de los valores de cada unidad (...)”.

No puede dejar de advertirse la existencia de una gran variedad de legislación complementaria. Sirvan como ejemplos:

1. Leyes sobre protección y gestión de recursos hídricos: Se trata de un conjunto integrado por varias normas. La primera de estas es la ley de preservación de las antigüedades americanas –*Act for the Preservation of American Antiquities*–, de 1916. Entre sus disposiciones establece: a) garantías de protección para los bienes históricos y prehistóricos ubicados en tierras federales, b) la facultad del Presidente de declarar monumentos naturales aquellos lugares de interés histórico o científico, limitada la superficie mínima imprescindible para la preservación de los bienes afectados, c) otorga la gestión de esos lugares al Departamento responsable del terreno donde se encuentran, y d) la obligación de destinar a museos públicos el material excavado.

La segunda es la ley de preservación de lugares, edificios y antigüedades históricas de 1935 – *The Historic Sites Act*–, la que concede al NPS amplias competencias y responsabilidades. Específicamente, prescribe que la preservación para el uso público de estos sitios que ostentan gran significación para la comunidad es una política nacional. En consonancia, encomienda al Secretario de Interior el inventario, control, estudio, investigación, restauración y puesta a disposición del público de dichos bienes.

La tercera es la ley de 1955 sobre la gestión de bienes de museo –*Management of Museum Properties Act* –, mediante la cual se faculta al Secretario de Interior para mantener y proteger objetos arqueológicos e históricos

de importancia nacional y a establecer los museos adecuados para cumplir dicho objetivo.

La cuarta data de 1966 y es la ley sobre la preservación de propiedades históricas –*National Historic Preservation Act*–, que fijó una política nacional de conservación histórica, incluyendo el fomento de la preservación en el nivel estatal y privado, autorizando a la Secretaría del Interior a ampliar y mantener un “Registro Nacional de Lugares Históricos” que incluía propiedades del Estado y locales. Además, autorizaba donaciones federales a los Estados y el *National Trust for Historic Preservation* de estudios y planificación para la adquisición y desarrollo del mencionado registro. Al mismo tiempo, se otorga al NPS la coordinación de estos programas y se nombra a su director como Director Ejecutivo del Consejo Asesor de Preservación Histórica.

Por último, la quinta norma se adoptó en 1979, la ley de protección de los recursos arqueológicos –*Archaeological Resources Protection Act*–. Define los recursos arqueológicos como cualquier material humano, restos de vida pasada o actividades que son de interés arqueológico y con antigüedad de por lo menos. Prohíbe todo tipo de excavación y alteración de estos recursos, como también su compra, venta e intercambio, salvo que medie autorización emanada de autoridad competente.

2. Fondo para la conservación de espacios terrestres y acuáticos –*The Land and Water Conservation Fund (LWCF) Act*–: se creó por ley en 1965. Reviste vital importancia, por ser la primera vez que se decide destinar en forma permanente ingresos públicos a la adquisición de tierras, para lo que se instituye un fondo específico⁵⁷.

⁵⁷ Es un precedente del Fondo de Fomento de los Parques Nacionales creado por la ley orgánica argentina N° 22.351, según su propia exposición de motivos.

La finalidad del mismo es la planificación de la compra de tierras e instalaciones de recreo en espacios abiertos, ya sea por el Servicio o por otras agencias federales. Originariamente su actividad se iba a extender hasta el año 1989, pero a través de una reforma legislativa realizada en 1987 se lo extendió hasta el año 2015.

3. Ley sobre ríos nacionales inalterados y escénicos de 1968: declara que es política nacional el mantenimiento de determinados ríos en su estado natural, como también la preservación de su entorno inmediato para el disfrute de generaciones presentes y futuras.

Los ríos administrados por el NPS son los que forman parte del sistema nacional de parques. No obstante, en caso de conflicto entre su legislación específica y la del sistema, se aplicará la más restrictiva, es decir, esta última⁵⁸.

4. Ley sobre el sistema nacional de senderos de 1968: prevé tres tipos de senderos: a) “senderos nacionales de recreo”, los que se encuentran próximos a los grandes centros urbanos y son establecidos por el Secretario de Interior o el de Agricultura; b) “senderos escénicos nacionales”, que son más extensos y se ubican en lugares remotos, tienen fines de recreo y conservación de los valores de las áreas que atraviesan y se declaran por ley del Congreso; y c) “senderos laterales de conexión”, cuyo objetivo es facilitar el acceso a los dos anteriores. A su vez, en 1978 a través de una enmienda a la ley de 1968 se adicionaron los “senderos históricos nacionales”.
5. Ley de áreas silvestres de 1964 –*Wilderness Act*–: destinada a garantizar la preservación de estos espacios, para

⁵⁸ Es decir que hay una preeminencia de la legislación de parques por sobre los de esta materia en razón de su especialidad, similar a del sistema argentino en materia de bosques nativos o glaciares.

lo cual establece un “Sistema Nacional de Preservación de Áreas Silvestres”. Define a esta última como un espacio natural de mas de 2.000 has donde la comunidad de seres vivos no ha sido alterada por el hombre. La declaración mediante ley del Congreso específica de una unidad como “área silvestre” no implica su adscripción administrativa a este sistema, sino que permanece dentro la órbita del NPS, lo que en los hechos significa que establecen objetivos complementarios para los lugares que ya perteneciendo al NPS adquieren también el carácter de áreas silvestres. Sin perjuicio de ello, la reglamentación prohíbe algunos usos, tales como el desarrollo de actividades comerciales, la construcción de vías –temporales o permanentes–, los medios de transporte mecánicos y la edificación de infraestructura e instalaciones.

6. Ley nacional de política ambiental de 1969: Es la legislación base en materia de protección ambiental de todas las agencias del Gobierno federal. La incorporación más importante fue la obligación de emplear un enfoque sistémico y multidisciplinar en la planificación y en la toma de decisiones que repercutan sobre el ambiente. Con esta norma surgen los estudios de impacto ambiental y la participación necesaria de la sociedad civil en los procedimientos de planificación.
7. Gestión de zonas costeras –1972–: prescribe como política nacional la preservación, protección, desarrollo, restauración y mejora –si fuera posible– de los recursos de las zonas costeras.
8. Control de la contaminación de las aguas, 1972: Su objeto es restaurar y conservar la integridad química, física y biológica de las aguas. Para cumplir con dicha finali-

- dad, faculta a la Agencia de Medio Ambiente –EPA⁵⁹– a prever estándares mínimos y obliga a los Estados a estipular los objetivos de calidad de las diferentes aguas.
9. Ley de protección del aire, 1967: es una norma horizontal que tiene por fin proteger la buena calidad del aire para resguardar la salud y el bienestar de la población.
 10. Protección de especies amenazadas, 1973: exige a las agencias federales que el desarrollo de sus actividades no generen impactos desfavorables sobre las especies amenazadas o en peligro, así como tampoco modifiquen negativamente sus hábitats críticos.
 11. La minería en el Sistema Nacional de Parques. Hasta el año 1976, esta actividad estuvo reglamentada por la Ley de Minas de 1872, que tenía como finalidad primordial facilitar la explotación minera. Sin embargo, en 1976 se produjo un cambio sustancial de criterio, aprobándose una ley que propicia, dentro del Sistema, la supresión definitiva de la actividad minera. En consecuencia, sujeta las concesiones en explotación a un plazo fijo transcurrido el cual prescriben, a la vez que cierra las unidades del sistema que otorgaban nuevas concesiones.
 12. Ley de responsabilidad federal extracontractual de 1946: determina los criterios de atribución de responsabilidad del NPS cuando no cumplimenta su deber de protección de los visitantes.
 13. Ley de protección de los recursos del Sistema Nacional de Parques –1990–: contempla un sistema de garantía respecto de la indemnización por daños y perjuicios, que las personas o sus bienes puedan ocasionar a los recursos protegidos por el sistema. Cualquiera que dañe

⁵⁹ La *Environmental Protection Agency* fue creada por la citada NEPA en 1969.

un recurso será responsable por los perjuicios causados, salvo que pruebe que fueron producidos en el ejercicio de una actividad legalmente autorizada.

14. Las concesiones en el Servicio Nacional de Parques: reguladas por la ley de mejora de la gestión de concesiones de 1998. La regla general es la limitación de las instalaciones, a las estrictamente necesarias para el uso y disfrute de los espacios protegidos, claro está, dentro del marco de la compatibilidad con un alto nivel de protección de los valores naturales.
15. Visitas aéreas en los parques nacionales: En el año 2000 se sancionó la ley de gestión de visitas aéreas de las áreas protegidas. Si bien la aviación civil conserva la competencia de gestión del espacio aéreo de los parques, se exige la coordinación entre la administración de ésta y la de los parques nacionales. Asimismo, se prohíben los vuelos comerciales en las unidades sin autorización previa y se fomenta la utilización de la tecnología más silenciosa.

Como puede observarse, desde sus comienzos el sistema nacional de parques requirió un complemento regulador que garantizara una interpretación armónica de las leyes reglamentarias. De esta manera, se evitaba que la flexibilidad de criterios de éstas terminara menoscabando el propio régimen. El inicio del denominado “Sistema de Directrices”, se ubica en el año 1918. Aquí se estableció como regla general, que todas las actuaciones del NPS iban a estar subordinadas a la obligación de preservar los parques en su estado natural y sin deterioro de sus valores.

Este mecanismo engloba un conjunto de normas internas estructuradas en tres niveles jerárquicos, mediante el cual se define y establece de modo horizontal la política de gestión para todo el sistema. Se trata de una herramienta de comunicación eficaz entre la dirección y los gestores de las unidades de conservación,

que le permite a los últimos tener información permanentemente actualizada acerca las decisiones de gestión emanadas del alto nivel, garantizando la coherencia y la unidad del ordenamiento. Teniendo en cuenta que en el régimen norteamericano todas las funciones de administración se encomiendan al Director del NPS, dicho sistema también es utilizado como vehículo para la delegación de competencias y para la atribución de responsabilidades en línea jerárquica.

Los tres niveles de decisión se estructuran de la siguiente manera: 1) las políticas de gestión –nivel 1–, 2) las órdenes del Director –nivel 2– y 3) los restantes documentos, tales como manuales y guías de referencia –nivel 3–.

El documento de mayor relevancia es el compendio denominado “Políticas de Gestión del Servicio Nacional de Parques”. En un primer momento, en el año 1968, se aprobaron tres manuales de gestión para las tres tipologías de áreas que en ese momento tenía bajo su administración el sistema: las naturales, las recreativas y las históricas. Cuando oficialmente esta división fue dejada de lado en 1975, se unificaron los tres manuales en un solo texto. En diciembre del año 2000 se aprobó el documento “*National Park Service, 2001*” que es actualizado periódicamente –cada 10/12 años– a fin de mantener la congruencia con la evolución de la legislación, el progreso científico y técnico, y las demandas sociales.

Las “Políticas de Gestión del Servicio Nacional de Parques” se descomponen en dos segmentos. Por un lado, aquellas que se orientan exclusivamente al Sistema Nacional de Parques, y por el otro, las dirigidas a los programas nacionales que administra el NPS pero que no forman parte del mismo. Sobre estos últimos, corresponde reiterar que existen diferentes programas federales creados por leyes, como el Registro Nacional de Lugares Históricos, el Fondo para la Conservación de los Espacios Terrestres y Acuáticos, el Programa de Apoyo a la Preservación del Patri-

monio Tribal, el Programa de Apoyo a la Conservación de Ríos y Senderos, entre otros.

Por su parte, las “Ordenes del Director” –atribución conferida a este funcionario por la Ley orgánica del Servicio– funcionan como documentos accesorios al mencionado compendio. Generalmente son temáticas, es decir que refieren a una cuestión en particular y desarrollan la política de gestión concerniente a ese tema. Asimismo, a través de éstas se pueden enmendar o actualizar las políticas de gestión en determinados asuntos. Su duración es limitada a 4 años, obligando de esta manera a su revisión y actualización periódica.

5. Conclusiones

La evolución histórica de los parques nacionales argentinos refleja en gran medida la influencia de otros sistemas de conservación de la naturaleza, en especial en sus principios el modelo estadounidense. La Ley N° 12.103 de 1934 y la creación de los primeros dos parques, el PN Nahuel Huapi y el PN Iguazú, así como el establecimiento del Servicio de Parques Nacionales son claros ejemplos del antecedente indicado.

La consolidación de un sistema nacional de áreas protegidas se produce con la sanción de la Ley N° 22.351 en 1980. Allí se adoptan como propias de este régimen legal las tres categorías de manejo que se recomendaban a nivel internacional, en especial la UICN y la entonces Comisión Mundial de Parques Nacionales. En efecto, esta influencia se refleja en forma categórica en la propia exposición de motivos de la Ley orgánica de parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales N° 22.351 del año 1980. Además, la gestión sigue el modelo de gobernanza estatal

con la creación de la APN como organismo rector en materia de conservación de la naturaleza.

Este sistema se establece en un momento aún no fortalecido de la evolución de la cuestión ambiental. Sin embargo, es de destacar que esta ley orgánica es una de las primeras que fundamenta su normativa en la embrionaria noción de sustentabilidad, en especial al utilizar en la propia exposición de motivos la idea de la solidaridad intergeneracional.

La Administración de Parques Nacionales es designada como organismo rector del sistema. Es muy importante señalar que la Ley orgánica en su artículo 3° establece la necesidad de la cesión previa de jurisdicción y dominio sobre un territorio por parte de la Legislatura de la provincia involucrada en la creación de una nueva área protegida. Además, el artículo 1° determina el principio de legalidad para el establecimiento de nuevos parques nacionales, es decir que faculta al Congreso de la Nación para esta decisión, una vez concretada la cesión previa de dominio y jurisdicción provincial, pues a partir de su incorporación al sistema nacional se establece el dominio y la jurisdicción federal sobre esos territorios.

A principios de la década de 1990, este principio de legalidad fue dejado de lado con la incorporación por decretos del Poder Ejecutivo Nacional de tres nuevas categorías de manejo ya sugeridas por la UICN, pero no previstas en la Ley orgánica, por lo cual el sistema acogió 6 en total y amplió sustancialmente durante ese período el territorio bajo protección. El fin perseguido estaba enmarcado en la “Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad”, tal como surge de los fundamentos de las normas señaladas.

Esta finalidad –la protección de la diversidad biológica– se ve fortalecida por la adhesión de la Argentina al convenio internacional en la materia, y se constitucionaliza como mandato a los poderes públicos con la reforma de 1994, por lo que el accionar de

la APN –que durante esa década se encontraba bajo la órbita de la máxima autoridad ambiental– se robustece.

Fue necesario dotar al organismo de un Plan de Gestión Institucional para afirmar el modelo de conservación de la naturaleza que fue modificándose a la par que se enriquecieron los debates en los organismos internacionales como la CMPNAP. Se tuvo en cuenta para ello la experiencia comparada de Estados Unidos de América y de España, que contemporáneamente revisaban sus sistemas nacionales a partir del Plan Director del Organismo Autónomo de Parques Nacionales de España –1999– y de las Directrices del *National Parks Service* –2000–.

Justamente, los dos modelos confrontados con el sistema argentino nos muestran muchos aspectos al momento de pensar su reformulación. Estados Unidos de América y su *National Parks Service* debieron implantar un Sistema de Directrices para mantener la coherencia del sistema. La mayor claridad del fundamento constitucional de sus parques hizo que no existieran conflictos competenciales que merecieran pronunciamientos de parte de la cabeza de su Poder Judicial. España, con un esquema competencial en material ambiental que fue tenido como referencia ineludible por el constituyente de 1994, debió reformular la gestión exclusiva en manos del Estado y avanzar hacia un modelo de gestión compartida de sus parques. El Tribunal Constitucional español en 1995 obligó a una revisión integral del régimen legal, y así el Organismo Autónomo de Parques Nacionales pasó a jugar un papel muy diferente dentro de la Red creada en 1997.

En síntesis, el apartamiento del constituyente de 1994 del modelo federativo estadounidense y la adopción de un federalismo ambiental muy similar al modelo competencial español impone repensar el sistema nacional de áreas protegidas a la luz de la perspectiva comparatista, a fin de evitar inevitables conflictos que debiliten una gestión eficaz, sin dejar de lado la naturaleza constitucional que le atribuimos a los parques nacionales argentinos.